

L'ÉVOLUTION
DE
LA NOTION D'UTILITÉ PUBLIQUE
DEPUIS LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 15 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

Robert BOULLOCHE

Président : M. Joseph BARTHELEMY, Professeur.

Suffragants { M. ROLLAND, Professeur.
M. GIDEL, Professeur.



PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, 3

1937

L'ÉVOLUTION DE LA NOTION D'UTILITÉ PUBLIQUE
DEPUIS LA GUERRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'ÉVOLUTION
DE
LA NOTION D'UTILITÉ PUBLIQUE
DEPUIS LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 15 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

Robert BOULLOCHE

Président : M. Joseph BARTHELEMY, Professeur.

Suffragants { M. ROLLAND, Professeur.
 { M. GIDEL, Professeur.



PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, 3

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

La vie en société impose à l'homme un certain nombre de contraintes, en compensation des avantages qu'elle lui accorde en retour. L'intérêt de chacun, pour respectable qu'il soit, doit s'incliner devant l'intérêt de tous. La notion de commun profit, ou d'utilité publique, domine ainsi, comme l'a dit M. BELIN (1), tout le droit administratif. Etudier son évolution reviendrait donc, en ce sens, à étudier l'évolution du droit administratif tout entier.

Notre but est plus modeste. Nous limiterons nos recherches au domaine des obligations imposées, pour cause d'utilité publique, à la propriété privée. A différents degrés, qui vont de la servitude à la dépossession, la Société peut avoir besoin d'exercer une emprise sur les biens des particuliers. Il serait inadmissible que l'individu refusât de sacrifier son intérêt personnel à l'intérêt général. Mais suivant les règles et les conceptions, les pouvoirs de la puissance publique seront plus ou moins étendus, les droits individuels plus ou moins protégés. Est d'utilité publique ce qui profite au plus grand nombre. Mais à partir de quel moment a-t-on affaire au plus grand nombre ? Quand l'intérêt de celui-ci est-il suffisant pour être pris en considération ? Quelles garanties donner à chacun du respect des principes posés ? La réponse à ces questions dépend

(1) BELIN « Recherches sur la notion d'utilité publique en droit administratif français ». Thèse Paris, 1933.

du droit plus ou moins absolu reconnu au propriétaire sur sa chose, ce qui montre le caractère essentiellement mouvant, suivant les régimes, de la notion d'utilité publique.

Dans l'ancien droit, toute terre appartenait au roi, suzerain fiefieux du royaume ; les particuliers n'en étaient que tenanciers. Lorsque le roi avait besoin d'un héritage, il en opérait le retrait, par ordonnance ou lettres patentes. En principe, aucun dédommagement n'était dû ; en fait, il était accordé une indemnité. Déjà sous Philippe le Bel, le principe était admis. Une ordonnance de 1303, proclame que « les propriétaires du terrain nécessaire pour bâtir des églises paroissiales, des presbytères et pour des cimetières seront obligés à le vendre à juste prix » (1). En 1407, Charles VI, par lettres patentes, réunissait les places frontières à son domaine, « en vertu de sa prérogative, mais avec indemnité ». Le texte de ces lettres mérite d'être cité, car il montre que la prérogative du roi est encore loin d'être acceptée par tous, ainsi qu'en témoignent le développement des motifs et les précautions oratoires :

« ... Que comme pour le bien, tuicion et défense de nostre peuple, et l'utilité de la chose publique de nostre royaume, nous ayons droict, et nous soit loisible par puissance souveraine et espécialle prérogative royalle, de prendre et appliquer à nostre domaine les terres, chasteaux, ports de mer et aultres lieux, que nous veons estre nécessaires à la garde générale, tuicion et défense de nos subjects, et à la seureté universelle de nostre royaume, en faisant condigne récompensation à ceux desquels nous prendrons les dicts lieux du loyal prix et juste valeur d'iceux lieux, et des intérêts et loyaux coustements, et de ce droict

(1) Cité par POTHIER « Des ventes forcées, des licitations et des ventes en justice », VI^e partie, ch. II.

ayant jouy et usé nos devanciers Roy de France, quand nécessité et expédiente utilité de la dicte chose publique de nostre dict royaume l'a requis, et y est survenüe » (1).

Plus tard, le droit du roi n'est plus contesté par personne. Pothier en parle comme d'une chose toute naturelle : « Les propriétaires de maisons ou autres héritages peuvent aussi être contraints à les vendre pour quelque cause d'utilité publique, comme pour faire une rue et une place publique, pour des fortifications, pour quelque ouvrage public » (2). Quant à l'indemnité, « elle était réglée par l'intendant et payée parfois fort longtemps après la dépossession » (3).

Dès 1789, la Révolution posa des principes opposés à ceux de l'Ancien Régime. « La propriété est un droit inviolable et sacré », lit-on dans la déclaration des droits de l'homme. « Nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». L'idée était reprise, presque dans les mêmes termes, par les Constitutions de 1793 et de l'An III.

Déjà le Code civil ne parlait plus que de « l'utilité publique ». Sans doute ne faut-il pas attacher une importance trop grande à ce changement de vocable. Où commence la nécessité, où finit l'utilité ? Il n'y a pas là cependant une simple querelle de mots ; par l'emploi d'une expression moins restrictive, le législateur montrait nettement son intention de faire admettre plus facilement les droits de l'Administration sur la propriété des particuliers.

Les mêmes principes dominèrent les lois du 8 mars 1810, du 7 juillet 1833, du 3 mai 1841. La procédure se

(1) ISAMBERT « Recueil des anciennes lois françaises », tome 7, p. 144.

(2) POTHIER, *loc. cit.*

(3) ROLLAND « Précis de droit administratif », p. 437.

modifia, la notion d'utilité publique se maintint identique. Mais celle-ci devait bientôt évoluer à son tour. Des conceptions nouvelles du droit de propriété rendirent cette évolution possible ; le progrès économique et social la rendit nécessaire ; l'accroissement du rôle de l'Etat lui donna un caractère inéluctable.

*
**

Sous la Révolution, beaucoup n'avaient accédé à la propriété que de manière irrégulière. Les anciens propriétaires avaient été dépossédés purement et simplement, ou avaient été dédommagés à l'aide de billets sans valeur ; les nouveaux acquéreurs, au contraire, avaient obtenu, pour des sommes dérisoires, de vastes domaines. Craignant de se voir contester le bien-fondé de leurs titres, ils proclamèrent bien haut l'intangibilité de leurs droits. Toute mesure qui risquait d'y porter atteinte était aussitôt impopulaire ; et les gouvernements successifs eurent bien soin de donner leur acquiescement à la situation nouvelle. Mais lorsqu'il devint évident que les droits acquis ne seraient plus contestés, l'homme se détourna de considérations qui appartenaient déjà au passé ; l'accoutumance fit paraître la propriété moins désirable ; des théories nouvelles la présentèrent comme moins respectable.

Au début du xix^e siècle, la propriété foncière était encore le symbole de la richesse ; le vieil adage « *res mobilis, res vilis* » n'avait rien perdu de sa valeur. D'autres placements prenaient cependant chaque jour une importance plus grande. Le marché des rentes sur l'Etat et des obligations s'élargissait ; les sociétés anonymes se créaient, puis se multipliaient. Les salaires représentaient une proportion plus considérable du revenu national, jadis pres-

que entièrement fourni par les fruits de la terre. Les biens-fonds ne reprenaient leur attrait d'autan qu'aux époques troublées, où ils paraissaient encore la valeur-refuge idéale.

L'accroissement de la classe ouvrière allait poser de son côté le problème sous un aspect nouveau. A la campagne, les travailleurs conservaient l'amour de la terre; à la ville ce n'étaient que des locataires, qu'aucun lien ne rattachait plus ni à un patron qu'ils ne connaissaient pas, ni à une habitation qu'ils ne possédaient pas. Face aux capitalistes se dressaient les prolétaires qui prenaient de plus en plus conscience du rôle qu'ils jouaient dans l'économie générale de la nation, et de la place inférieure à laquelle ils étaient relégués.

Certes l'ambition du prolétaire a toujours été de s'élever au rang de propriétaire foncier. Mais il semble que ce désir soit actuellement moins fort qu'il y a quelques dizaines d'années. Des moyens de transport plus commodes et plus rapides ont rendu l'homme plus nomade que jadis ; le développement des hôtels, l'organisation plus rationnelle du tourisme, et sa vulgarisation ont facilité les voyages et fait paraître plus attrayante la découverte de paysages nouveaux, au détriment du charme plus sédentaire de la petite maison de campagne, acquise au prix de privations successives. Le goût du home est étroitement lié à une vie de famille intense, qui semble mal s'accorder avec les conditions de l'existence moderne, où homme, femme et enfants doivent avoir chacun leurs occupations particulières.

D'autre part, l'accroissement de la charge fiscale rendait de plus en plus précaire la situation des propriétaires. Apparente et tangible, la propriété foncière sembla toujours au législateur la matière imposable idéale. Si elle

n'est plus aujourd'hui la seule richesse lourdement imposée, elle reste néanmoins la plus lourdement taxée tant à cause de la multiplicité des impôts qui la frappent (si elle ne fournit qu'une faible part des revenus de l'Etat, elle constitue le principal des produits locaux), que de l'impossibilité où se trouve son détenteur de la dissimuler à la perspicacité du fisc. Devant les difficultés financières, les propriétaires en vinrent à considérer l'expropriation de leurs terrains comme un événement heureux, car une législation très protectrice de leurs droits leur permettait en fait d'obtenir une indemnité supérieure à la valeur réelle de leurs biens. Loin de s'y opposer comme autrefois, les classes possédantes approuvaient l'extension de la notion d'utilité publique, sans se rendre compte des dangers que leur faisait courir cette politique, car moins nombreux, moins influents, moins unis, ils n'allaient pas pouvoir s'opposer à la vulgarisation de doctrines nouvelles, qui allaient diminuer le respect considéré jusqu'alors comme dû à la propriété privée.

Le Code civil donne de la propriété une définition purement individualiste, conforme aux principes du droit romain. Le droit du propriétaire comprend l'usus, le fructus et l'abusus, ainsi que le précise l'art. 544 : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Mais cette conception va bientôt être attaquée par des doctrines nouvelles, philosophiques, juridiques et politiques.

A l'idée primitive de la propriété attribut personnel et génératrice de droits, va peu à peu se substituer la notion de la propriété fonction sociale et facteur de devoirs. Auguste COMTE, en 1852, dans sa *Politique positive*, en développe le premier la théorie. Du fait même qu'il en a

la possibilité, le propriétaire doit, par la conservation de ses capitaux, contribuer au bien commun ; par la création de capitaux nouveaux coopérer au mieux-être des générations futures. Une situation privilégiée ne doit pas engendrer seulement la tranquillité pour le présent et la sécurité pour l'avenir ; l'élite faillirait à sa tâche si telle était son opinion. De la propriété, « droit subjectif », on aboutit ainsi à la propriété « pouvoir objectif » (1). — « Dans les sociétés modernes », écrit DUGUIT (2), « où la conscience nette et profonde de l'interdépendance sociale est devenue dominante, de même que la liberté est le devoir pour l'individu d'employer son activité physique, intellectuelle, et morale au développement de cette interdépendance, de même la propriété est pour tout détenteur d'une richesse le devoir, l'obligation d'ordre objectif d'employer la richesse qu'il détient à maintenir et à accroître l'interdépendance sociale ».

Ces théories allaient avoir leurs répercussions en droit positif, par l'apparition de la notion si féconde de l'abus du droit. Il peut y avoir abus à faire de sa chose un usage même conforme aux lois et règlements, s'il en résulte pour d'autres personnes des inconvénients qui excèdent la gêne normale résultant du voisinage. Ainsi la souveraineté du propriétaire se voit-elle enfermée dans des limites aux contours fuyants, qui sont « celles consacrées par les usages du commerce juridique » (3).

Les applications jurisprudentielles de ce principe sont nombreuses et nul ne songe plus à s'étonner des jugements qui l'affirment. Mais plus intéressante est cette notion ré-

(1) ROLLAND « Les tendances nouvelles en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ». *Rev. du droit public*, 1912.

(2) DUGUIT « Les transformations générales du droit privé ».

(3) DIRAT « L'expropriation par zone ». Thèse Toulouse, 1921.

cente qui, sans être encore reconnue, a déjà entraîné quelques conséquences pratiques, d'après laquelle il peut y avoir abus à ne pas faire usage de son droit de propriété.

Cette idée trouva tout d'abord créance dans l'esprit de la masse. Des émeutes éclatèrent dans différents pays contre les propriétaires qui laissaient leurs terres en friche ou les transformaient en pâturage au lieu de les faire cultiver. Puis le législateur intervint.

Dès avant la guerre, M. LLOYD GEORGE, en Angleterre, avait frappé d'un impôt spécial les grandes terres aménagées en terrains de chasse. Il n'y avait là qu'une pénalité, conformément au principe juridique d'après lequel la contravention à l'obligation de faire se résout en dommages-intérêts.

Plus curieuse est la législation française de la guerre et de l'après-guerre concernant les loyers : moratoire, fixation du coefficient de majoration des baux, obligation de louer les appartements vacants, enfin actuellement impossibilité de faire évacuer des chômeurs. Il y a là toute une législation, de plus en plus restrictive des droits des propriétaires, qui sans doute n'eût pas été possible sans la faveur grandissante du public pour les théories politiques nouvelles.

Si, sous la Révolution, seul Babeuf et quelques-uns de ses disciples demandèrent l'abolition du droit de propriété, de nos jours le socialisme, partisan de cette même abolition, a fait de considérables progrès. Dans tous les pays d'Europe, les socialistes sont ou ont été au pouvoir. Des doctrines qui n'étaient autrefois soutenues que par quelques poignées d'agitateurs ont donc su conquérir un peu partout l'adhésion de la majorité de la nation. Et si la propriété apparaît encore à beaucoup comme le fondement nécessaire d'un régime stable, du moins ceux-ci

admettent-ils plus facilement que jadis de discuter le bien-fondé de cette idée et de ne pas la voir partagée par des hommes intelligents et compréhensifs.

L'influence profonde de ces doctrines est bien mise en valeur par les récentes occupations d'usine, qui n'ont nullement provoqué les réactions qu'elles auraient suscitées il y a un quart de siècle. La grande majorité de la masse est restée indifférente, tant il est vrai, suivant la formule de Chateaubriand, que « les événements ne comptent que pour ceux qui en pâtissent ou qui en profitent, et qu'ils ne sont rien pour ceux qui les ignorent ou qu'ils n'atteignent pas ».



Les doctrines nouvelles qui se font jour sont sans doute l'œuvre du cerveau des penseurs, mais leur élaboration ne peut être que hâtée par l'évolution concurrente des événements. Les théories ne font souvent que refléter les situations qui les ont fait naître, et tenter l'adaptation du droit positif aux nécessités présentes. En notre matière, le progrès tant économique que social est à la base des réformes accomplies, à des facteurs inconnus jusqu'alors nés de la science s'étant jointes des exigences plus grandes des particuliers.

De nouvelles découvertes sont venues sans cesse étendre la notion d'utilité publique. Les recherches de PASTEUR sur l'hygiène et sur la transmission des maladies contagieuses, les travaux qui les ont suivies, ont été d'autant plus opportuns que l'exode rural contraignait les populations à se ramasser sur des espaces exigus. La lutte contre le taudis et les logements malsains devint une obligation pour le législateur, et dans un domaine où jusqu'alors l'ar-

tiste seul semblait avoir des droits, une réglementation administrative imposa des limites à l'initiative privée.

Des sources d'énergie jusqu'alors délaissées furent mises en exploitation. Leur utilisation requérait des mesures protectrices spéciales ; leur diffusion était souhaitable pour le profit du plus grand nombre. L'intervention de l'Etat fut accordée. Ainsi le domaine public alla-t-il s'hypertrophier, car, « nul progrès économique n'est possible sans l'expropriation, au profit de l'intérêt public, des intérêts privés entre lesquels sont morcelés toutes les sources d'énergie et tous les moyens de production » (1).

Par ailleurs, les progrès réalisés par les moyens de transport exigeaient un réseau ferroviaire et routier de plus en plus étendu et de mieux en mieux aménagé. Si en cette matière, s'agissant de travaux publics, la notion d'utilité publique demeurait dans son cadre primitif d'application, le désir de rendre l'expropriation plus facile et moins onéreuse conduisait à des modifications de la procédure, qui tendaient à rendre plus fragiles les garanties des propriétaires.

Cependant le public s'habitua peu à peu à des services publics plus nombreux et plus perfectionnés, à un réseau routier mieux entretenu, à des villes plus sainement aménagées, et l'accoutumance le rendait sans cesse plus exigeant. Ce qui aurait émerveillé leurs pères paraît souvent bien insuffisant aux hommes d'une génération. La vulgarisation d'une découverte rend un plus grand nombre intéressé à son parfait fonctionnement, et celui-ci ne peut être indéfiniment amélioré sans que de nouvelles servitudes soient imposées aux particuliers par la puissance publique.

(1) DIRAT, *op. cit.*

Aussi, avec le souci caractérisé de pourvoir dans les meilleures conditions possibles aux besoins de la majorité, celle-ci a-t-elle toujours tendu à accroître ses prérogatives. Elle y est d'autant plus incitée qu'elle rencontre moins de résistance de la part des particuliers, peu résolus à défendre des droits qui directement n'intéressent qu'un petit nombre. Or, dans un régime démocratique, l'opinion de la masse finit toujours par l'emporter ; sous un régime autoritaire le gouvernement, obligé de flatter les foules pour conserver son prestige, est également enclin à être démagogique. C'est pourquoi les deux régimes aboutissent à ce même résultat, de renforcer sans cesse le rôle de la puissance publique.



Les progrès de la civilisation n'ont pas seulement abouti à une extension de la notion de service public ; ils ont entraîné des modifications dans la conception de leur gestion. Alors qu'autrefois des compagnies concessionnaires recevaient la charge des principales exploitations, aujourd'hui des régies d'Etat sont apparues ; les droits des anciens concessionnaires ont été tellement réduits que la gestion des compagnies se confond bien souvent avec une régie désintéressée. La dernière crise a amené nombre de sociétés privées à solliciter l'aide de l'Etat ; en contrepartie, celui-ci s'est assuré un contrôle dans leur administration. Cependant, la concentration des grandes entreprises à familiarisé le public avec l'idée d'une nationalisation, et la réalisation d'un Etat totalitaire qui, au nom de l'intérêt commun, aurait la direction de toutes les activités de la nation, paraît actuellement souhaitable à beaucoup. On assiste ainsi à une adaptation des esprits, qu'a

facilitée une régression constante de l'individualisme et qu'anime aujourd'hui l'espoir d'un Etat providence.

La Révolution de 1789 s'est faite au nom de l'individu; une prochaine révolution se ferait sans doute contre lui. « L'individu isolé, s'il ne représente rien d'autre qu'un de ces pauvres droits individuels pour lesquels on a tant combattu, n'a plus guère de chance d'être entendu » (1). A des tendances égoïstes sont substitués peu à peu des buts d'une nature plus élevée : « le dominium de l'individu n'est pas plus intelligible comme droit que l'imperium du gouvernant détenteur de la force » (2). L'abandon des convenances personnelles au profit de l'intérêt supérieur de la collectivité est exalté, et l'enthousiasme des foules sert de moyen pour faire consentir de bonne grâce les sacrifices demandés.

L'homme n'est plus respectable que pour la fonction qu'il accomplit dans la société. L'idée est très nettement exprimée par Duguit : « Nous avons aujourd'hui la conscience très nette que l'individu n'est pas une fin mais un moyen, que l'individu n'est qu'un rouage de la vaste machine qu'est le corps social, que chacun de nous n'a sa raison d'être dans le monde que pour la besogne qu'il accomplit dans l'œuvre sociale » (3). Les droits de chacun ne subsistent qu'autant que la nation n'est pas intéressée à les voir disparaître. L'égalité est préférée à la liberté, le citoyen à l'individu.

L'idée que quelques privilèges doivent encore être réservés à une élite, que la masse est incapable de ressentir des émotions raffinées s'efface peu à peu. Le développement de l'éducation a d'ailleurs permis à beaucoup une

(1) DIRAT, *op. cit.*

(2) DUGUIT, *op. cit.*

(3) *Ibidem.*

compréhension plus grande dans certains domaines, en particulier l'art et la beauté. Les jouissances de l'esprit sont accessibles à tous, et il semble que tous en soient dignes.

De ces conceptions devait résulter une extension nouvelle de la notion d'utilité publique. « Aujourd'hui, tout ce qui contribue à assainir et à embellir, à entourer l'individu de beauté et de lumière, étant de nature à façonner davantage le Français en citoyen est d'intérêt général » (1).

Satisfaisant ses goûts, comblant ses désirs, la puissance publique apparaît à l'individu comme une entité supérieure dont une des raisons d'être serait de venir, à l'occasion, remédier à la précarité de sa situation personnelle.

Les difficultés qu'ont rencontrées les isolés au cours de la dernière crise ont découragé à la longue les plus entreprenants. Le profit a semblé moins enviable du jour où il ne récompensa plus que rarement la ténacité de l'effort accompli. La fixité du salaire, longtemps dédaignée, paraît maintenant préférable aux aléas de l'indépendance économique.

Cette décharge sur l'organisme collectif de la tâche des particuliers ne pouvait se produire sans compensation. L'Etat ne saurait se contenter de toujours supporter les risques sans jamais encaisser les profits. Mais l'individu accepte aujourd'hui volontiers d'abandonner ses droits en échange des services rendus. Peu à peu, l'Administration toute puissante impose sa volonté et réduit le contrôle que l'opinion publique l'obligeait jadis à tolérer. Sous une forme nouvelle réapparaît l'absolutisme.

*
**

(1) ROLLAND, *loc. cit.*

Cet affaiblissement si caractérisé des sentiments individualistes a donc des racines profondes ; mais son évolution a été hâtée par des causes passagères, dont les effets ont été durables. Comme l'a écrit si excellemment M. DIRAT (1), « c'est aux époques où la vie est plus ardente, où les idées pénètrent plus rapidement dans les masses, où, par suite d'événements exceptionnels, le sentiment particulariste, toujours un peu effrayé par les nouveautés, cède à la grande notion de l'intérêt public, que l'évolution se précipite ». En permettant pendant cinq ans une fusion de toutes les classes de la nation, la guerre a fait prendre conscience aux individus des liens qui les rattachaient à leurs concitoyens. Une meilleure compréhension mutuelle a aidé à la disparition de certains préjugés. En revenant du front, chacun se sentait plus disposé à se rallier à des idées nouvelles. Par les bouleversements qu'elle suscita, la dernière crise eut un effet semblable. Partout et chez tous, aujourd'hui, l'amour un peu anarchique de la liberté fait place à un besoin de discipline, de contrainte et d'autorité.

(1) *Op. cit.*

PREMIÈRE PARTIE

EXTENSION DES CAUSES

CHAPITRE PREMIER

L'URBANISME

L'AMÉNAGEMENT DES VILLES

La concentration urbaine représente, dans le domaine démographique, le fait le plus saillant de la dernière moitié du XIX^e siècle et des premières années du XX^e. Quoi qu'en ait dit Jean-Jacques ROUSSEAU, qui prétendait que « les hommes n'étaient pas faits pour être entassés dans des fourmillières, et que les villes seraient le gouffre de l'espèce humaine », ce phénomène s'est révélé irrésistible, et a toujours coïncidé, d'ailleurs, avec le développement des civilisations. Son accentuation récente tient de plus à des raisons particulières à notre époque, qui ont été assez bien mises en valeur par M. CORNUDET (1) : « Le mouvement qui entraîne les populations rurales à désertir les campagnes et à venir chercher dans les villes des conditions plus rémunératrices, ou des plaisirs plus faciles, ou plus de bien-être, va en s'accroissant de jour en jour. Le chemin de fer, qui met les campagnes les plus reculées en rapport avec les villes et facilite la centralisation ; le service militaire qui y appelle et retient pendant quelques années les jeunes gens ; l'industrie, dont l'extension a pris des proportions inouïes grâce aux découvertes scientifiques, ont contribué sans doute à accélérer ce mouvement qui est général. »

(1) Rapport fait au nom de la Commission de l'Administration Générale de la Chambre, le 5 juin 1913 (Doc. Parl. Ch., page 916).

Certes, la vie agglomérée permet de donner à l'homme des conditions d'existence dont le confort est incompatible avec la vie dispersée. Mais si le problème de l'aménagement des cités est relativement simple lorsqu'il s'agit d'une ville encore à créer, il est infiniment plus complexe lorsqu'il s'agit de l'amélioration des villes existantes.

Celles-ci ne sont pas fondées au hasard. Mais le plus souvent les raisons qui ont été déterminantes lors de leur naissance ont aujourd'hui perdu toute importance. M. Pierre LAVEDAN (1) classe les anciennes cités selon quatre types : les villes forteresses, les villes capitales, les villes sanctuaires ou universités, les villes d'industrie ou de commerce. Or, bien peu ont conservé à travers les âges leur rôle primitif, et souvent leur situation s'adapte mal aux nécessités modernes.

Leur emplacement une fois fixé, les cités se bâtissaient au gré de la fantaisie des particuliers. Bien rarement le législateur sut faire preuve d'assez de clairvoyance pour imposer des règles d'ensemble. Le plus souvent, il se laissa déborder par les événements ; et c'est seulement lorsque les circonstances l'y contraignirent qu'il se décida à intervenir. Cependant, avec les progrès de la civilisation se sont accrues nos exigences, que l'on peut, à la suite de M. CORNUDET, classer sous trois chefs principaux : circulation, hygiène, et esthétique urbaine.

Préoccupées de leur défense contre les agresseurs éventuels, les anciennes cités s'étaient entourées de remparts. Dans la limite de l'enceinte, l'espace était restreint. « Les habitations ne pouvant s'étendre aisément cherchaient à empiéter sur la voie publique... Aussi celle-ci devenait-elle de plus en plus étroite et obscure à mesure que la ville

(1) Pierre LAVEDAN « Qu'est-ce que l'urbanisme ».

devenait plus prospère et plus peuplée. » (1) « Les rues allaient dans tous les sens, tortueuses et étroites, beaucoup ne pouvant servir qu'aux piétons, certaines se terminant en cul-de-sac, formant des impasses puantes. » (2) A cette époque la plupart des gens circulaient à pied, avoir un carosse représentant un luxe qui n'était donné qu'à quelques privilégiés.

Ce n'est que lorsque la monarchie eut suffisamment affermi son pouvoir pour donner à chacun l'assurance du lendemain, et que l'évidente nécessité d'une politique nouvelle eût vaincu les anciens préjugés, que les faubourgs commencèrent à se développer. Mais ils furent le résultat de juxtapositions successives et d'agrandissements progressifs, constitués à des époques diverses, sans ordre et sans méthode, reproduisant les errements de la partie centrale.

La voirie ne devait s'adapter que peu à peu aux besoins modernes de la circulation. L'apparition des véhicules à moteur a considérablement augmenté la rapidité de celle-ci ; la diffusion de l'automobile, la multiplication des moyens de transport en commun ont contraint les municipalités à créer des rues nombreuses, larges et droites, aux croisements dégagés, indispensables aussi bien aux citadins qu'aux touristes qui ne font que traverser l'agglomération. Si l'accroissement des exigences fut soudain, la réalisation de ce programme ne fut que progressive ; elle fut hâtée cependant par le fait qu'elle coïncidait avec les souhaits des hygiénistes.

L'exiguïté des terrains à bâtir, qui, nous l'avons vu caractérisait les anciennes cités, obligeait celles-ci à se dé-

(1) COUTURAUD « Guide pratique pour la construction, l'extension, l'aménagement et l'embellissement des villes et des communes rurales ».

(2) DANIEL BELLET et WILL DARVILLE « Ce que doit être la cité moderne ».

velopper en hauteur. Les étages étaient disposés en encorbellement, si bien que les saillies des toits arrivaient presque à se toucher, et que les habitants pouvaient former des conciliabules de leurs fenêtres, d'un côté de la rue à l'autre. Les maisons prenaient jour sur d'étroites cours intérieures.

Cette promiscuité facilitait la propagation des maladies contagieuses et par suite les épidémies. Le nombre des microbes contenus dans un mètre cube d'air est infiniment plus élevé dans les quartiers populaires, où les maisons sont serrées les unes contre les autres, que dans les quartiers riches, où de grands espaces libres ont été ménagés, car le soleil est le plus puissant des microbicides ; il importe qu'il puisse pénétrer dans les pièces des appartements ; de ce fait, la largeur et la direction des voies, la hauteur des maisons qui les bordent sont autant de facteurs que ne peut négliger l'urbaniste. Le calcul montre que la ville idéale devrait comprendre de nombreuses artères méridiennes, que couperait le nombre juste indispensable de voies équatoriales.

Il faut de plus doter l'agglomération de tous les perfectionnements qu'a apportés la science à la vie urbaine. L'évacuation des matières usées doit être assurée par un réseau d'égouts suffisant ; l'eau, le gaz, l'électricité, le téléphone doivent se trouver dans tous les quartiers. Difficile aménagement du sous-sol dans des cités parfois construites sur des terrains peu aptes à recevoir de semblables travaux.

Ainsi organisée, la ville offre à ses habitants les éléments d'une vie saine et confortable. Mais la vieille cité, avec toutes ses imperfections, conservait un charme certain. Il ne fallait pas que sous prétexte d'aménagement rationnel, on renonçât à tout ce qui faisait la personnalité

des agglomérations d'autrefois. « Car ceux qui reconnaissent aujourd'hui que l'esthétique est pour un peuple non un luxe, mais un besoin, sont de plus en plus nombreux » (1).

Il fallait éviter la « ville type » reproduite partout, tracée au cordeau. « Si la beauté est l'exacte adaptation à une fin », écrit M. Pierre LAVEDAN (2), « on peut dire que le plan (d'aménagement) doit être exactement adapté au rôle de la ville, à ses fonctions, à ses perspectives d'avenir. Il doit être créé pour la ville. Le véritable urbaniste ne connaît pas la confection ».

En fait, des préoccupations esthétiques ne sont nullement incompatibles avec les soucis d'hygiène et de circulation. De larges artères fournissent une perspective agréable ; de nombreux jardins publics et places composent un repos pour la vue et contribuent à donner à un quartier son aspect particulier. Les monuments, une fois dégagés, prennent souvent un relief et une ampleur qu'ils ne connaissaient pas auparavant. Enfin, il convient de faire coopérer les particuliers à l'œuvre collective, en leur imposant, soit un type architectural, soit certaines servitudes esthétiques.

En résumé, on peut dire, avec M. AGACHE (3), que l'urbanisme est à la fois une science, un art, une philosophie et une mystique. « Une science, car il soulève des questions techniques ; un art, car il y a à tenir compte de préoccupations subjectives et de sentiments collectifs ; une philosophie sociale, car on agit en fonction du milieu et des besoins même de la population ; une mystique, enfin, car

(1) Rapport CORNUDET, *loc. cit.*

(2) Pierre LAVEDAN, *op. cit.*

(3) Cité par Jean MILHAUD et Max BARDI « Le plan Cornudet. Son application sur la Riviera ».

il importe que les citoyens s'intéressent au développement de leur ville et en soient fiers. » (1)



Pour que ces conceptions fussent mises en pratique, il était nécessaire que dans chaque ville, une large vue d'ensemble coordonnât les mesures prises. « N'est-il pas évident », a écrit M. Georges RISLER (2), « que tout cela n'est possible qu'avec un plan d'aménagement et d'extension, et que l'établissement de celui-ci s'impose d'une manière primordiale pour toute agglomération qui veut diriger logiquement, intelligemment et avantageusement son développement ? Cet acte de haute prévoyance morale et sociale constitue une charge légère pour les générations actuelles, mais il présente un intérêt de la plus haute importance pour les générations futures : il dégrève l'avenir dans des proportions qui dépassent presque toujours les évaluations paraissant les plus exagérées. »

Quoique la monarchie n'ait pas su faire preuve, en cette matière, de beaucoup de prévoyance, puisque, suivant l'expression de M. SELMER, « elle se préoccupa, avec une vaine continuité de vue, d'enserrer les villes dans leurs limites fortifiées » et que les édits successifs de Henri IV, Louis XIII et Louis XIV firent interdiction de bâtir dans les faubourgs, il exista à différentes époques, sous l'Ancien Régime, des plans d'aménagement. C'est ainsi que dès le ^{xii}e siècle, il existait à Paris, un maître des œuvres de maçonnerie et de pavement de la ville, qui était consulté sur tout projet intéressant l'extension de la capitale, au double point de vue artistique et sanitaire. C'est ainsi également

(1) Jean MILHAUD et Max BARDI, *eodem loc.*

(2) Cité dans le rapport de M. CORNUDET, *loc. cit.*

que lorsque, le 6 avril 1785, un arrêt du Conseil du roi supprima les anciennes fortifications de Paris, Louis XIV, sur la proposition du prévôt des marchands, signa un arrêté dotant la ville d'un plan d'extension.

Bien d'autres exemples pourraient être trouvés, non seulement à Paris, mais encore en province, et en particulier à Versailles. Mais ces précédents semblent avoir été oubliés au XIX^e siècle. C'est que l'adoption d'un plan d'aménagement suppose certaines servitudes imposées à la propriété privée, et que l'intérêt général, au nom duquel cette adoption était demandée, ne sembla pas pendant longtemps justifier une restriction nouvelle des droits des particuliers.

Quelques mesures avaient cependant été prises par le législateur. Une loi de 1810 avait prévu pour toutes les communes la confection d'un plan général d'alignement et de nivellement. Les dépenses nécessaires à cette confection avaient même été classées par la loi du 16 avril 1884 au nombre des dépenses obligatoires. Mais, outre que la loi était loin d'avoir été appliquée partout, les possibilités qu'elle accordait étaient jugées insuffisantes par les Municipalités (1).

Il existait de plus quelques dispositions spéciales à la ville de Paris, mais qui pouvaient être étendues, par règlement d'administration publique, aux communes qui en faisaient la demande. (En fait, 163 communes bénéficiaient en 1919 de ces dispositions.) Nous nous contentons de les citer :

L'Administration avait la faculté de comprendre, dans son projet d'expropriation, la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle jugeait que les parties restantes n'étaient

(1) Sur ce point, voir *infra*, p. 83.

pas d'une forme ou d'une étendue qui permit d'y élever des constructions salubres, ou en rapport avec l'esthétique de la voie.

Elle pouvait pareillement comprendre des immeubles en dehors de l'alignement lorsque leur acquisition était nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles.

Enfin, tout constructeur de maison devait adresser à l'Administration un plan des constructions projetées et se soumettre aux prescriptions faites dans l'intérêt de la sécurité publique et de la salubrité, ainsi que de la conservation des perspectives monumentales et des sites.

Si l'on ajoute à ce qui précède l'expropriation pour cause d'insalubrité et l'obligation pour les particuliers d'obtenir, dans les villes de plus de 5.000 habitants, un permis de bâtir, on a le tableau de la législation existante à la veille de la guerre.

Cependant, en France, la science de l'urbanisme était activement étudiée ; à l'étranger, les applications pratiques se multipliaient. La Chambre avait été saisie, entre 1909 et 1913, de trois propositions de loi ; aucune n'avait pu aboutir.

La guerre allait hâter le cours des travaux parlementaires. De nombreuses cités avaient été partiellement ou totalement détruites ; il semblait impossible de les laisser se rebâtir au simple gré des particuliers. Le 14 mars 1919 fut votée la loi sur les projets d'aménagement et d'extension des villes. A l'épreuve des faits, elle se révéla insuffisante et fut modifiée et complétée par la loi du 19 juillet 1924. C'est l'étude sommaire de cette législation de 1919-24 que nous allons entreprendre maintenant.

La législation de 1919-24.

Communes tenues. — La confection d'un projet d'aménagement est une obligation pour certaines communes, que l'on peut classer sous trois rubriques :

1) Villes présentant une certaine importance : Toutes les villes de 10.000 habitants et au-dessus ; les communes en voie d'accroissement dont la liste aura été établie par le Conseil général sur proposition de la Commission départementale d'aménagement approuvée par le Préfet ; les communes comprises dans un projet régional d'urbanisme (1) ; les communes de la région parisienne.

2) Villes présentant un caractère touristique : Les stations balnéaires, maritimes, hydrominérales, climatiques, sportives et autres, soumises à la taxe de séjour, dont la population, quelle qu'en soit l'importance, augmente de plus de 50 % à certaines époques ;

Les agglomérations présentant un caractère pittoresque, artistique ou historique.

3) Villes dont la reconstruction s'impose : les agglomérations totalement ou partiellement détruites du fait de guerre, incendie, tremblement de terre ou autre cataclysme.

Enfin, dans toutes les communes, le Conseil municipal peut demander l'application de la loi ; sa délibération doit être approuvée par le Préfet après avis favorable de la Commission départementale d'aménagement.

Dans les communes où il était obligatoire, le plan devait être dressé dans un délai de trois ans. Une première prorogation de trois ans fut accordée en 1923, une seconde de même durée en 1929.

Contenu du projet d'aménagement, d'embellissement

(1) Voir *infra*, chap. III.

et d'extension. — Ce projet comprend trois documents essentiels : un plan, un programme et un arrêté :

1° Le plan fixe la direction, la largeur et le caractère des voies à créer ou à modifier ; détermine les emplacements, l'étendue et la disposition des parcs, squares, jardins publics, terrains de jeux, espaces libres divers et indique les réserves, boisées ou non, à constituer, ainsi que les emplacements destinés à des monuments, édifices et services publics.

2° Le programme détermine les servitudes hygiéniques, archéologiques, esthétiques, ainsi que toutes dispositions y relatives, et en particulier les espaces libres à réserver, la hauteur des constructions, ainsi que les prévisions concernant la distribution d'eau potable, le réseau d'égouts, l'évacuation et la destination finale des matières usées, et, s'il y a lieu, l'assainissement du sol.

3° Le projet d'arrêté du Maire, pris après avis du Conseil municipal, règle les conditions d'application des mesures prévues au plan et au programme.

Procédure d'établissement du projet. — La procédure débute par une délibération du Conseil municipal, qui désigne l'homme de l'art ou la société chargé de l'élaboration du projet.

La dépense étant obligatoire pour les communes, et pouvant faire l'objet d'une inscription d'office, le Préfet peut mettre le Conseil en demeure de désigner l'homme de l'art, s'il ne l'a pas fait dans le délai de deux mois. Il peut, sur une fin de non recevoir, le désigner lui-même et faire procéder d'office à l'établissement du plan.

Les plan, programme et arrêté sont ensuite soumis :

— A l'examen du bureau d'hygiène (ou, s'il n'en existe pas dans la commune, de la commission sanitaire) ;

— A l'examen du Conseil municipal ;

— A une enquête (dans les conditions de l'enquête précédant l'expropriation) ;

— A l'examen de la Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages ;

— Au Conseil municipal, qui donne son avis définitif.

Le Préfet transmet le dossier, avec son avis motivé ; les travaux à exécuter sont déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat.

Toutefois, s'il s'agit d'une agglomération à qui l'obligation du plan n'est imposée que par suite de destruction totale ou partielle résultant de faits de guerre, tremblements de terre ou autres cataclysmes, un arrêté du préfet, pris sur avis conforme de la Commission départementale d'aménagement, suffit pour déclarer l'utilité publique.

Deux commissions ont été créées : une dans le cadre départemental, à laquelle il a été fait allusion, et l'autre au Ministère de l'Intérieur.

La Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages (1) siège à la préfecture de chaque département. Sous la présidence du préfet ou de son représentant, elle groupe des représentants des commissions d'hygiène et d'embellissement du département, des fonctionnaires, des maires élus, des conseillers techniques.

(1) Voici sa composition exacte : le Conseil départemental d'hygiène, la Commission départementale des sites et monuments naturels, le Conseil départemental des monuments civils, le Directeur départemental des Domaines, quatre maires désignés par le Conseil Général, deux délégués du Comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale, quatre délégués des Offices publics d'habitation à bon marché, dix membres nommés par le Préfet à raison de leurs fonctions ou de leur compétence.

Il est prévu pour Paris une commission de 98 membres, formée de façon particulière.

Elle est chargée de donner son avis :

- Sur les projets établis par les municipalités ;
- Sur les servitudes esthétiques et hygiéniques résultant des projets qui lui sont soumis ;
- Sur toutes les affaires que le Préfet juge utile de lui soumettre ;
- sur les dérogations qui peuvent être apportées aux principes posés par la Commission Supérieure.

Son rôle est donc purement consultatif.

Commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes (1). — Siégeant au Ministère de l'Intérieur, elle est chargée d'établir les règles générales susceptibles de guider les municipalités dans l'application de la loi. Elle donne en outre son avis sur toutes questions et sur tous projets qui lui sont renvoyés par le Ministère de l'Intérieur.

En somme, elle a à la fois un rôle de guide et un rôle de coordinateur.

En résumé, voici comment se présente la procédure au point de vue administratif :

1° Délibération du Conseil municipal ; 2° Désignation de l'homme de l'art ; 3° Avis du bureau d'hygiène ou de la Commission sanitaire ; 4° Enquête ; 5° Examen obligatoire par la Commission sanitaire ; 6° Transmission au Préfet ; 7° Transmission au Ministre de l'Intérieur ;

(1) Elle comprend : deux Sénateurs, quatre Députés, deux Conseillers d'Etat, quatre Maires désignés par le Ministre de l'Intérieur, le Directeur de l'Administration Départementale et Communale au Ministère de l'Intérieur, le Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène Publiques au Ministère de l'Hygiène, le Directeur Général de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre, quatre membres du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique, quatre membres du Conseil Supérieur des Beaux-Arts, quatre membres du Conseil Général des Bâtiments Civils, dix membres choisis parmi les urbanistes, architectes et techniciens.

8° Déclaration d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat (1).

Cette simple énumération montre la complexité de la procédure. Ce n'est pas là un des moindres défauts de la loi de 1924. On comprend que le législateur n'ait pas voulu laisser aux Conseils municipaux une trop grande liberté ; mais la consultation successive de tous les organismes compétents à un titre ou à un autre aboutit à allonger démesurément les délais. En fait, il faut compter de deux à trois ans entre l'étude du projet et la déclaration d'utilité publique. Pendant ce temps, trop souvent, des facteurs nouveaux sont intervenus qui rendent le plan primitif difficilement utilisable. Quant à sa modification, elle se fait suivant la même procédure que sa création.

Effets du plan. — Ils sont de trois sortes : les propriétaires d'immeubles atteints par l'exécution du plan doivent, avant de faire des constructions nouvelles ou des travaux confortatifs aux constructions existantes, demander une permission de construire, se conformer aux alignements fixés par application du plan et aux servitudes qu'il prévoit.

La permission de construire. — Celle-ci est indépendante du « permis de bâtir » exigé en vertu de la loi du 15 février 1902, dans les villes de 5.000 habitants et plus. Leurs buts sont d'ailleurs différents : alors que le permis de bâtir est destiné à donner la possibilité de vérifier que toutes les prescriptions que commande l'hygiène seront bien observées, la permission de construire vise à permettre de s'assurer que la construction nouvelle ne se trouve

(1) Cité par la Circulaire Interministérielle du 5 mars 1920 ; *J.O.*, p. 4750.

pas située sur un emplacement réservé pour l'édification d'une rue, d'une place, d'un monument, etc...

A qui faut-il demander cette permission ? La loi porte : « à l'autorité administrative compétente ». Il faut déterminer celle-ci par analogie. Si l'on assimile la permission de construire au permis de bâtir, c'est le Maire qui est compétent. Si on l'assimile à un alignement, ce qui paraît plus logique, il faut distinguer : en bordure des routes nationales et départementales, des chemins de grande communication et d'intérêt commun, et sur leur prolongement dans les villes, le Préfet est compétent ; c'est le Maire dans les autres cas (1).

La solidarité entre la permission de construire et l'alignement est d'ailleurs nettement marquée dans la loi, puisque celle-ci prévoit que si, lors de la demande de la permission, le plan général d'alignement n'est pas encore dressé, il devra l'être dans le délai de deux mois..

La loi a omis de mentionner le délai dans lequel le Maire ou le Préfet doit donner réponse. Il semble que là on puisse adopter les mêmes solutions que pour le permis de bâtir. L'autorité compétente a donc vingt jours pour répondre ; après quoi le propriétaire peut commencer les travaux. Mais même dans ce cas il doit respecter l'alignement fixé au plan. S'il a construit hors alignement, il peut se voir condamné à la démolition de la besogne mal plantée. Par contre, il ne sera pas tenu de respecter les servitudes, prévues au programme, puisqu'aucune sanction n'est prévue.

Le particulier est-il tenu de commencer les travaux dans un certain délai ? Sur ce point encore la loi est

(1) En ce sens, BONDE « Traité pratique de l'aménagement, de l'extension et de l'embellissement des villes et des lotissements ».

muette. Par analogie avec les règles de voirie, il faut décider que la permission est frappée de péremption si les travaux n'ont pas été commencés dans le délai d'un an, et continués ensuite régulièrement.

Alignement. — Pas plus qu'en matière de permission de construire, le législateur n'a cru devoir préciser les règles qui régissent l'alignement. Il faut donc admettre que les principes généraux s'appliquent en la matière, compte tenu des dispositions spéciales que prévoit la loi.

Il faut distinguer deux cas, suivant que le plan élargit la voie publique, ou qu'il la rétrécit.

1° Elargissement de la voie publique. — Une nouvelle distinction est nécessaire, suivant que les terrains à incorporer sont bâtis ou non.

Terrains nus. — Dans ce cas, les règles habituelles s'appliquent. Il est tenu compte au propriétaire du terrain abandonné à la voie publique.

Cependant, « dans le cas où l'aménagement prévu par le projet interdirait complètement toute construction sur la partie restante de l'immeuble, ou si cette partie était impropre à recevoir une construction salubre conformément aux règlements en vigueur, la permission de construire sera refusée et la commune devra, si l'intéressé le requiert, procéder à l'acquisition de l'immeuble, soit à l'amiable, soit par expropriation. Faute de quoi la permission de construire sera accordée sans respecter l'alignement ».

Disposition curieuse ! Car la mauvaise volonté d'un seul propriétaire riverain oblige la commune ou à l'exproprier immédiatement, puisqu'aucun délai n'est prévu, ou à s'exposer à avoir à payer pour l'avenir une indemnité d'expro-

priation beaucoup plus élevée, puisqu'il s'agira d'une propriété bâtie.

Terrains construits. — Dans ce cas s'applique la règle générale, qui porte interdiction d'effectuer des travaux confortatifs aux immeubles atteints par le plan d'alignement. Lorsque la maison s'écroule, le seul terrain nu incorporé à la voie publique est sujet à indemnité, sans qu'il soit tenu compte de la valeur de l'ancienne construction.

Mais l'interprétation de ces dispositions avait donné lieu à une divergence de jurisprudence entre le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation. Le Conseil d'Etat estimait que si l'élargissement de la voie publique atteignait l'immeuble dans une trop grande profondeur, il fallait recourir à l'expropriation. La Cour de Cassation jugeait au contraire que tant qu'il ne s'agissait que d'un élargissement, et quelle que soit son importance, les règles concernant l'alignement s'appliquaient.

La loi de 1919 portait seulement en la matière : « ... le propriétaire devra se conformer aux règles édictées par la législation de l'alignement... » Aussi le Conseil d'Etat avait-il maintenu sa jurisprudence antérieure (1).

Telle avait bien été l'intention du législateur, si nous en croyons le rapport supplémentaire de M. Pierre DORMOY (2), sur le projet qui devait devenir la loi du 19 juillet 1924 :

« L'intention de la loi de 1919 avait été de toute évidence de permettre l'exécution du plan d'aménagement et d'extension par la voie de la législation sur l'alignement. Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat tend chaque jour à restreindre l'effet des servitudes d'alignement. Il en résulte qu'il est à craindre que l'article 10, s'il restait tel qu'il est, ne devienne entièrement inopérant.

(1) Conseil d'Etat, Poncelet, 8 août 1924. Recueil, page 820.

(2) Doc. Parl. Chambre, 1924, p. 511.

« Le nouveau texte n'est que la mise au point de l'ancien article. Il rappelle, en ce qui concerne les voies déjà ouvertes, les principes de la servitude d'alignement, conformément au désir de la majorité des maires de France ».

De plus, le contentieux de l'alignement est tout entier dévolu aux tribunaux judiciaires. Curieuse façon de légiférer, d'ailleurs, que de changer la juridiction compétente, parce que sa jurisprudence est estimée préférable !

D'ailleurs, le Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour excès de pouvoir, fut obligé, devant le désir formel du législateur, de modifier sa jurisprudence. Ce qu'il fit dans un arrêt Mestre du 10 juillet 1925 (1).

Une dernière question se pose. Au cas où le programme ne prévoit pas une servitude de reculement, est-il nécessaire de construire à l'alignement, ou peut-on construire en retrait ?

Ici encore s'était manifestée une divergence entre la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat. Celui-ci estimait qu'un arrêté individuel d'alignement n'était pas nécessaire. La Cour de Cassation décidait au contraire qu'il fallait toujours se clore à l'alignement.

Du fait de la compétence judiciaire, c'est cette dernière règle qui est appliquée. Sa conformité avec l'esprit général de la loi de 1919-24 est d'ailleurs certaine.

2° La voie est rétrécie. — Dans ce cas, les dispositions habituelles s'appliquent. Les portions en dehors des lignes rentrent dans le domaine privé ; les riverains ont sur elles un droit de préemption.

Il y a simplement lieu de signaler une jurisprudence de la Cour de Cassation qui va se trouver généralisée. Le propriétaire ne peut pas construire ou réparer à l'ancienne

(1) D.H., 1925, p. 614.

limite sans demander l'alignement : il doit acheter le terrain rajouté et se clore au nouvel alignement (1).

Ainsi, la nouvelle législation sur l'alignement impose de lourdes charges à la propriété bâtie, charges que vont encore aggraver les diverses servitudes du programme.

Servitudes. — La loi porte que le programme peut déterminer des servitudes « hygiéniques, archéologiques et esthétiques ». Il pourrait sembler que cette énumération englobe des servitudes de nature très diverses ; mais l'Administration, en en interprétant très strictement les termes, a limité les pouvoirs des communes. C'est ainsi que le Comité Consultatif des Mines a admis que des conditions restrictives ne pouvaient être mises, sans un texte spécial, à l'exploitation des carrières, bien que celle-ci puisse être de nature à modifier le niveau du sol, et par suite à rendre difficile l'application du plan.

C'est ainsi encore que l'Administration s'était tout d'abord opposée à la pratique du « zoning » (2), opération consistant à diviser le territoire d'une commune en zones où les conditions de vie sont différentes. En général, il existe une zone de résidence, une zone mixte et une zone industrielle ; mais il peut y avoir des divisions plus nombreuses.

(1) Cassation, 25 août 1853. D.P., 53-6-474.

(2) La résistance venait en la matière du Conseil d'Etat qui, se considérant comme le gardien de la propriété privée, refusait d'approuver les projets contenant des servitudes de zoning. Les services répondaient en faisant remarquer que de telles servitudes ne pouvaient qu'ajouter à la valeur des fonds qui en étaient grevés : en effet, dans une zone de résidence, propriétaires et locataires ont tout intérêt à savoir qu'ils ne pourront être incommodés par des usines voisines ; dans une zone industrielle, l'activité des industriels ne peut être gênée par la proximité des habitations. Le Conseil d'Etat finit par reconnaître le bien fondé de ce raisonnement ; l'arrêt que nous citons montre qu'il entérina, au contentieux, les décisions de sa section administrative.

Le Conseil d'Etat cependant a reconnu par un arrêt du 23 février 1934 (1), la légalité de la division en « zones où les servitudes sont différentes ». D'ailleurs, une loi du 20 avril 1932, sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, avait indirectement consacré cette pratique, puisqu'elle portait :

« Dans les zones réservées à l'habitation dans les projets d'aménagement des villes, aucun établissement nouveau appartenant à la 1^{re} ou la 2^e classe ne peut être autorisé... »

« Un règlement d'administration publique détermine la liste de ceux de 3^e classe dont l'ouverture est interdite dans les zones réservées à l'habitation ».

En employant une formule très générale, le législateur avait sans doute estimé qu'il donnait aux municipalités de larges pouvoirs. Mais il laissait à d'autres le soin d'interpréter sa pensée, et les conséquences de son imprécision furent inverses de celles qu'il escomptait.

Application de la loi. — La loi ne devait pas donner les résultats attendus. Peu de communes élaborèrent un plan d'aménagement, moins encore osèrent le soumettre à l'enquête, de crainte de voir des spéculateurs s'emparer aussitôt des terrains nécessaires à sa réalisation. La loi de 1919-24 n'avait rien prévu contre des manœuvres de ce genre : elle contient plus de principes que de facilités de réalisation.

(1) Conseil d'Etat, 23 février 1934. Recueil, p. 267.

CHAPITRE II

L'URBANISME (*suite*)

LES LOTISSEMENTS

Le développement « vertical » a caractérisé, nous l'avons vu, les villes d'autrefois. Mais le point de saturation une fois atteint, il était inévitable que la ville « éclatât », suivant l'expression de M. CAZENAVETTE (1), et qu'un mouvement centrifuge vînt entraîner un développement « horizontal ».

Si ce mouvement est déjà ancien, il n'en a pas moins pris au cours de ces dernières années une ampleur nouvelle. Besoin d'air, de lumière et de verdure, sans doute ; mais surtout vivre au centre de la ville devient de plus en plus difficile en raison de l'élévation de la rente du sol ; vivre à la périphérie ou en banlieue de plus en plus attrayant en raison de l'amélioration des moyens de transport.

Le terrain devient généralement d'autant plus cher qu'on s'approche davantage du centre de l'agglomération ; les surfaces résidentielles et espaces libres ont été pour la plupart convertis en locaux commerciaux et industriels. De plus, la vulgarisation de l'ascenseur a donné de la valeur aux étages supérieurs des maisons qui, autrefois dé-

(1) CAZENAVETTE « La question des lotissements ». Thèse Montpellier, 1936.

précieux, pouvaient servir de logements aux classes modestes.

Cependant le développement des transports en commun, l'accroissement du nombre des automobiles, rendaient plus faciles les allées et venues ; chacun était moins intéressé à habiter près de ses occupations. La journée de huit heures, puis actuellement la semaine de quarante heures, en donnant des loisirs aux travailleurs, leur ont permis d'accomplir aisément des trajets relativement longs. Aussi la banlieue des villes s'étend-elle constamment, et la zone urbaine gagne-t-elle peu à peu sur la zone rurale.

Les maisons se bâtissent d'abord sur le bord des grandes routes, puis on procède à l'aménagement des parties intercalaires. Des moyens d'accès doivent être créés, des conditions normales d'hygiène et de confort assurées aux futurs habitants, en un mot, il faut lotir des terrains jusqu'alors d'un seul tenant.

Traditionnellement, le soin du lotissement a toujours été laissé en France à l'initiative privée. Jusqu'à une époque récente, l'opération ne faisait l'objet d'aucun contrôle. Certains marchands de biens s'étaient spécialisés dans le morcellement ; ils s'assuraient ainsi de fructueux bénéfices, mais ne se souciaient que médiocrement des conditions d'hygiène et encore moins d'esthétique qu'ils assuraient à leurs trop naïfs acquéreurs. La déplorable situation à laquelle aboutit cette politique ne peut être mieux exprimée que par l'expression imagée dont on qualifia ses résultats : « la lèpre des lotissements ».

La réglementation de l'initiative privée s'imposait : il était impossible de laisser ainsi les villes se développer au hasard. La loi de 1919 imposa la confection d'un projet d'aménagement « aux créateurs de lotissements et aux constructeurs de groupes d'habitations » ; mais, ne pré-

voyant pas de sanctions, elle fut inopérante ; sûrs de l'impunité, les lotisseurs persévérèrent dans leurs anciens errements.

Un des buts de la loi de 1924 fut de mettre fin à cette situation paradoxale.

Champ d'application de la loi. — « Les Associations, sociétés, particuliers ou établissements publics qui entreprennent ou qui poursuivent la création ou le développement de groupes d'habitations ou de lotissements, que la commune de la situation de l'immeuble soit ou non assujettie à la présente loi (sur les plans d'aménagement des villes), sont tenus... etc... ».

Tel est le texte. Son interprétation soulève deux ordres de problèmes : à quelles opérations s'applique-t-il, 1° dans le temps — 2° dans l'espace ?

1° Dans le temps. — Au lendemain de la loi de 1924, on a beaucoup discuté sur le sens des mots : « ... ou qui poursuivent... » Des juristes ont été consultés, des auteurs ont donné leurs avis. La question ne présente plus maintenant qu'un intérêt historique, car la jurisprudence a été unanime dans son interprétation (1) : Les lotissements commencés avant 1924 et poursuivis après tombent sous le coup de la loi, et il suffit que celle-ci soit intervenue avant la vente du dernier lot pour qu'elle soit applicable.

2° Dans l'espace. — Il convient de signaler d'abord la généralité de la loi, qui s'applique quelle que soit l'importance de la commune intéressée. Disposition d'ailleurs fort sage, puisque ce sont essentiellement les futurs habitants du lotissement qui sont intéressés à son aménagement.

(1) Cass. Crim., 2 avril 1927, D.P., 1928-1-37 ; 5 mai 1928. D.H., 1928, p. 354. Conseil d'Etat, 7 mars 1930, D.H., 1930, p. 233 ; 24 juillet 1930, D.P., 1931-3-41.

Mais la difficulté vient de ce que le législateur n'a pas défini les opérations auxquelles s'applique la loi : il s'est contenté d'envisager d'une façon générale les groupes d'habitations et les lotissements.

La loi ayant été votée sans discussion, on est obligé de rechercher, dans les travaux préparatoires, quelles ont pu être les intentions de ses auteurs.

Groupes d'habitations. — Un groupe d'habitations est un ensemble de maisons que le propriétaire ou le locataire d'un terrain y fait édifier en vue de leur vente ou de leur location.

Ce qui caractérise l'opération, c'est la construction précédant la vente ou la location. Le morcellement n'est pas nécessaire.

Mais à partir de quel moment y a-t-il « groupe d'habitations » ? Suffira-t-il de bâtir deux maisons sur un terrain ? L'Administration, étant donné le silence de la loi, a une libre appréciation pour chaque cas particulier.

Lotissements. — La question est très délicate et la pratique a infirmé les prévisions de M. Pierre DORMOY qui disait dans son rapport complémentaire (1) : « Il n'est pas nécessaire de faire figurer dans la loi une définition juridique du lotissement. Cette opération, qui consiste à diviser en parcelles tout ou partie d'un fonds acquis à titre gratuit ou onéreux, avec ou sans intention de l'aliéner, et à tracer ou projeter des voies en vue de la location ou de la vente de ces parcelles, est trop caractérisée pour qu'aucune erreur se produise ou aucune contestation s'élève ».

D'après ce texte, quatre conditions sont requises pour qu'il y ait lotissement soumis aux obligations de la loi de 1924 :

(1) *Loc. cit.*

1° Division du terrain en parcelles. — La loi ne fait aucune distinction. En conséquence, l'Administration avait d'abord admis que, dès qu'il y avait division du terrain en deux parcelles, il y avait lotissement, à moins que le propriétaire ne vendît ou ne louât d'un seul tenant une partie de sa propriété, et ne conservât l'autre pour lui-même (1). Solution conforme sans doute au texte de la loi, mais certainement contraire à son esprit.

La Cour de Cassation, qui avait d'abord paru décidée à entériner cette manière de voir se rendit bientôt compte de la nocivité de cette interprétation ; en 1932, sur un pourvoi formé contre un arrêt de la Cour de Grenoble, elle modifia sa jurisprudence et décida qu'il fallait distinguer entre « les lotisseurs professionnels et les particuliers qui vendent quelques parcelles d'un terrain trop vaste pour leur usage personnel (2) ». A ces derniers, la législation de 1924 n'est pas applicable, pourvu qu'il n'y ait pas ouverture de voies nouvelles.

Une circulaire du Ministre de l'Intérieur aux Préfets, du 31 mars 1933, reprend les développements de la Cour de Cassation et consacre ainsi cette jurisprudence au point de vue administratif.

2° Intention de vendre ou de louer. — Donc la loi ne s'applique pas en cas de partage et en cas de donation.

Cependant, la Cour de Cassation a jugé qu'elle s'appliquait toujours en cas de vente ou de location même si aucun but lucratif n'était poursuivi (3). Ces solutions sont sans doute un peu incohérentes, mais elles résultent nettement des textes législatifs.

(1) Réponse ministérielle à M. FONTANELLE, Sénateur. Question n° 7.456. *J.O.*, 14 juillet 1926.

(2) Cass. Req., 12 décembre 1932. D.P., 1933-1-109.

(3) Cass. Crim., 27 juin 1929. D.P., 1930-1-77.

3° Ouverture de voies nouvelles. — Il y a divergence sur ce point entre la Cour de Cassation et l'Administration.

La Cour Suprême applique la loi dans tous les cas, même quand le lotissement est en bordure d'une voie existante. Il existe sur ce point deux arrêts de la Chambre Criminelle du 27 juin 1929 (1) — (Il y a lieu cependant de tenir compte du revirement de jurisprudence de 1932).

L'Administration au contraire estime que lorsqu'un terrain est situé en bordure d'une voie pourvue des aménagements désirables, les ventes, limitées tant par le nombre que par la superficie des parcelles en résultant ne sont pas soumises aux formalités de la loi de 1919-24 (Circulaire Ministérielle du 31 mars 1933).

4° Edification de constructions à usage d'habitation. — Cette dernière disposition avait donné lieu à de nombreuses fraudes. Les lotisseurs affirmaient dans leur publicité que les terrains morcelés avaient une destination purement agricole ou culturale, et inséraient dans les contrats une clause aux termes de laquelle les acheteurs ne pourraient édifier sur les lots acquis de constructions propres à l'habitation. Une fois la vente réalisée, les acquéreurs, avec l'assentiment tacite du lotisseur, construisaient des habitations sans que les autorités administratives puissent les en empêcher, puisqu'aucune sanction n'était prévue.

La question était assez délicate, car les lotissements-jardins étaient en eux-mêmes chose utile, et il ne fallait pas risquer de décourager leurs fondateurs par une législation trop restrictive de leurs droits. Cependant, le gouvernement estima que le but principal à atteindre était de mettre fin à la fraude, et un décret du 8 août 1935 sou-

(1) *Ibid.*

met les lotissements-jardins aux mêmes obligations que les lotissements ordinaires, avec possibilité toutefois, pour l'autorité administrative d'accorder les dispenses nécessaires dans chaque cas particulier.

Toute infraction à l'interdiction de construire fait l'objet d'un procès-verbal, déféré au tribunal de simple police, qui doit ordonner la discontinuation des travaux et la démolition des ouvrages existants.

Formalités administratives. — Pour tous ces lotissements, des formalités préalables sont imposées aux organisateurs. Il faut distinguer le dépôt du dossier, son instruction et la publicité.

1° Constitution et dépôt du dossier. Celui-ci comprend trois parties :

— Un plan d'aménagement comprenant le raccordement avec les voies publiques et s'il y a lieu avec les canalisations d'eau potable et d'égouts de la commune.

— Un programme indiquant les conditions dans lesquelles le groupe ou le lotissement sera établi : voies, distribution d'eau potable, évacuation des matières usées, éclairage, etc...

— Un cahier des charges des ventes ou locations stipulant les servitudes hygiéniques, architecturales et esthétiques.

C'est donc un projet d'aménagement semblable dans ses grandes lignes à celui que doivent dresser les communes que comprend ce dossier, qui doit être déposé en double exemplaire à la mairie, préalablement à toute mise en vente ou location, ou à toute publicité.

2° Instruction et approbation. Le projet est d'abord examiné par le Maire. Celui-ci le soumet ensuite pour avis au Bureau d'hygiène ou à la Commission sanitaire, ceci

dans un délai de 20 jours ; puis le projet revient devant le Conseil Municipal et le Maire prescrit l'enquête, faite par un Commissaire choisi par le Maire et agréé par le Ministre de l'Intérieur.

La Commission Départementale d'aménagement est alors saisie, et le Préfet doit statuer par arrêté dans le mois qui suit l'enquête, sans quoi son silence est interprété comme une approbation.

Le Maire ou le Préfet peuvent interdire le projet : si le terrain est impropre à l'habitation, s'il porte atteinte à une réserve boisée ou à un site, s'il est dans une zone réservée à une destination autre qu'à l'habitation.

(C'est sur cette dernière disposition que s'était appuyé le Conseil d'Etat pour déclarer le principe du « zoning » implicitement admis par la loi de 1919-24).

Enfin, le Maire ou le Préfet peuvent exiger la réserve d'espaces libres pour les emplacements destinés à des édifices ou services publics, à des rues ou à des places. « En aucun cas la surface libre ne pourra être inférieure au quart de la surface totale du lotissement ».

Cette dernière disposition est critiquable du fait de sa rigidité. Bien souvent, en effet, la réserve du quart se trouvera trop importante, et c'est en particulier le cas pour les petits lotissements.

3° Publicité. — Le projet du lotissement et le cahier des charges sont déposés à la mairie. Les conditions qui y sont contenues devront figurer sur tout acte de vente ou de location ; à chacun d'eux il sera annexé un certificat du maire mentionnant l'accomplissement des formalités administratives décrites.

La sanction de ces mesures est grave : c'est la nullité de l'acte de vente ou de location, à la requête de l'acheteur ou du locataire.

De plus, la commune ou le département pourra requérir l'expropriation par décret en Conseil d'Etat des lotissements dont les terrains seraient mis en vente sans l'accomplissement des formalités nécessaires.

Il existe également des sanctions pénales : Elles consistent en une amende de 500 à 5.000 fr. prononcée par le Tribunal correctionnel.

Obligations des lotisseurs. — Préalablement à toute opération lucrative, le lotisseur doit procéder à la mise en état du terrain.

Cette règle est fort sévère, puisqu'elle oblige l'intéressé à une avance de fonds qui peut être considérable. Aussi le Préfet peut-il autoriser des ventes ou locations avant la réalisation des travaux ou la division parcellaire, moyennant garantie de l'exécution de ces travaux.

Une certaine latitude est ainsi donnée à l'Administration qui peut nuancer ses décisions en tenant compte de la personnalité du lotisseur, ou de l'importance des opérations.

Si cette autorisation spéciale n'était pas accordée, la commune ou le département pourrait poursuivre l'expropriation des terrains mis en vente avant l'exécution des travaux.

Enfin des sanctions pénales pourraient être appliquées : elles consistent en une amende de 1 à 5 francs, et en la démolition de l'ouvrage irrégulièrement exécuté. On remarquera l'incohérence d'une législation qui prévoit une amende de 500 à 5.000 fr. pour une publicité illicite, et de 1 à 5 francs pour inexécution ou exécution irrégulière des travaux prescrits !



Telle est dans son ensemble, brièvement résumée, la

législation des lotissements. Le problème était difficile. D'une part il fallait éviter que puisse se reproduire une situation analogue à celle qui avait précédé le vote de la loi de 1924 : l'état misérable où se trouvait un certain nombre de mal-lotis obligea le législateur à prévoir, par une loi spéciale, l'aménagement des lotissements défectueux. Mais, d'autre part, puisqu'on laissait aux particuliers le soin de réaliser l'extension des agglomérations, il ne fallait pas les décourager par une réglementation trop stricte. En effet, le lotissement est chose utile, puisqu'il permet à un grand nombre d'accéder à la propriété, et que, bien aménagé, il assure des conditions de vie hygiéniques à la population des villes. Il apparaît comme un des meilleurs moyens de lutter contre le taudis.

Or la loi de 1919-24 est à la fois trop sévère et insuffisante.

Trop sévère, car elle est conçue dans un esprit d'hostilité contre les lotisseurs, état d'esprit que justifie sans doute l'exemple qu'avaient donné ceux-ci, mais qui n'en est pas moins illogique puisque leur rôle était conservé.

Insuffisante, d'autre part, parce qu'un projet de lotissement ne peut être apprécié à sa juste valeur que si le plan d'extension englobe la portion de terrain sur laquelle il doit être constitué. Or, certaines villes se développent avec une telle rapidité que leur extension dépasse bien souvent les prévisions des administrateurs.

Deux solutions étaient possibles : ou bien déterminer à l'avance les seuls terrains dont le morcellement serait possible (c'est ce que font certaines législations étrangères) ou bien concevoir des plans d'aménagement dressés sur une plus vaste échelle. C'est à cette deuxième solution que s'est rallié le législateur, en prévoyant l'institution de projets régionaux d'urbanisme.

CHAPITRE III

L'URBANISME (*fin*)

LES PROJETS RÉGIONAUX D'URBANISME

La loi de 1919-24 avait surtout envisagé l'application de l'urbanisme dans le cadre communal. Mais il est des cas où celui-ci se révèle trop étroit. De nombreuses communes en voie de développement ne disposent pas d'une zone rurale suburbaine suffisamment étendue pour que de nouveaux peuplements puissent s'y opérer sans empiéter sur les localités voisines. Il arrive d'autre part que plusieurs villes, administrativement distinctes, ne forment à elles toutes qu'une seule agglomération ; ou que des contrées entières reproduisent les mêmes caractères typiques, ou possèdent des intérêts semblables. Dans tous ces cas, il importe de coordonner les mesures individuelles.

Le problème n'était pas passé inaperçu du législateur de 1919-24. Les articles 8 et 9 de la loi prévoyaient que des syndicats de communes pouvaient être constitués pour l'étude de projets collectifs ; le Préfet devait même convoquer d'office des conférences intercommunales en vue de la formation de ces syndicats.

Lorsque le projet intéressait plusieurs départements, il était élaboré par une conférence interdépartementale, après avis des communes touchées par le plan et des commissions départementales. Il était ensuite soumis aux for-

malités habituelles dans chaque commune. Enfin, l'utilité publique était déclarée par une loi.

Ces dispositions se révélèrent peu pratiques et inefficaces ; elles faisaient trop crédit à la bonne volonté de tous les intéressés. Il convient toutefois de signaler le plan d'aménagement de la Côte-d'Azur Varoise, œuvre d'un syndicat de communes réunissant 29 de celles-ci. Mais c'était là une exception ; il fallait modifier la loi.

Le 14 mai 1932 fut votée une loi autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne. Mais un projet plus général fut déposé par le Gouvernement devant le Sénat et voté par celui-ci en 1934. Le Gouvernement le reprit dans un décret du 25 juillet 1935.

Cas dans lesquels une région peut être constituée. Ces cas ont été prévus de façon assez large pour pouvoir s'adapter à toutes les situations particulières. Il s'agit :

— des villes et de leurs banlieues, lorsque celles-ci se sont développées ou sont appelées à se développer sur le territoire des communes voisines ;

— des centres urbains d'une même région industrielle et minière ;

— des stations balnéaires, hydrominérales, climatiques, uvaies, touristiques, formant un même ensemble géographique (Il arrive assez fréquemment que ces stations se rejoignent, si bien que leurs délimitations sont purement administratives ; il est certain que dans ce cas des projets individuels ne sauraient donner de résultats féconds) ;

— d'une manière générale, des communes voisines, limitrophes ou non, situées ou non dans un même département, que réunissent des intérêts communs, résultant, soit de la continuité de leurs zones habitées ou de la tendance

de celles-ci à former une agglomération unique, soit d'un même caractère industriel, commercial, touristique ou autre.

Procédure de la formation du groupement régional.
L'initiative appartient aux préfets, qui doivent inviter les conseils municipaux à délibérer sur leur adhésion au groupement. L'initiative de cette adhésion appartient également d'ailleurs aux Conseils Municipaux.

Mais il n'est pas nécessaire de réunir l'unanimité de ceux-ci. Si un ou plusieurs d'entre eux, représentant, soit la moitié de la population à englober dans la future région, soit les deux tiers des communes, se prononcent en faveur du projet, et si les Conseils Généraux des départements intéressés émettent eux aussi un avis favorable, la région est formée par décret rendu sur la proposition du Ministre de l'Intérieur après consultation de la Commission supérieure d'aménagement des villes.

Ainsi, à l'heure actuelle, l'opposition de quelques communes isolées ne suffit plus à mettre obstacle à l'élaboration du projet.

Etude et établissement du projet régional. — Cette étude est l'œuvre d'un Comité régional constitué par arrêté préfectoral, et qui comprend, sous la présidence d'un des préfets intéressés, des représentants des différents organismes administratifs des départements, cantons et communes (1).

(1) Voici sa composition : 1) les Préfets des départements intéressés ou leurs délégués ; 2) les présidents des Conseils généraux intéressés ; 3) les conseillers généraux des cantons auxquels appartiennent les communes comprises dans le groupement régional ; 4) les maires de toutes les communes intéressées ; 5) pour les communes de plus de 10.000 h., des représentants supplémentaires élus dans son sein par chaque Conseil municipal à raison d'un par 50.000 h. ou fraction de 50.000 h. en sus de 10.000 ; 6) un délégué de chaque Commission départementale

Ce comité dispose d'un délai de deux ans pour dresser le projet. Celui-ci, comme les projets locaux, comprend un plan directeur et un programme.

1) Le plan définit, dans leurs éléments principaux, les grandes voies de communication de toute nature à conserver, créer ou modifier ; les espaces libres ou réserves boisées à maintenir ou à développer ; les zones dont le genre d'occupation doit être spécialisé ; les installations d'intérêt général et d'hygiène publique.

2) Le programme détermine les dispositions communales qui devront figurer dans le programme des servitudes et les projets d'arrêté des maires prévus par la loi de 1919-24.

Il y a donc un programme des servitudes communes ; parmi celles-ci, le décret prévoit notamment :

— Les servitudes hygiéniques, archéologiques, esthétiques ou toutes autres qui pourraient être justifiées par les nécessités régionales de la circulation ou de l'habitation.

— Les zones dans lesquelles les travaux d'exploitation de carrière ne pourront être entrepris que selon les conditions fixées par un règlement d'administration publique.

— Les servitudes spéciales afférentes aux zones affectées à des catégories déterminées de constructions, d'installations ou d'exploitations industrielles ou commerciales.

d'aménagement des villes et villages ; 7) un délégué de chaque Commission départementale des sites et monuments naturels ; 8) deux délégués de chaque conseil départemental d'hygiène ; 9) les trésoriers-payeurs généraux des départements intéressés ; 10) des membres, dont le nombre pourra varier de quatre à huit suivant qu'un ou plusieurs départements seront intéressés, désignés à raison de leurs fonctions ou de leur compétence par le ou les préfets.

Le Comité peut s'adjoindre des rapporteurs avec voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportent et voix consultative dans les autres affaires ; et des conseillers techniques avec voix consultative.

— Les zones dans lesquelles l'affichage sera prohibé ou réglementé.

— Les zones dans lesquelles sera interdite l'installation ou l'exploitation de nouveaux établissements industriels et l'extension des établissements existants, alors même qu'ils ne seraient pas classés comme dangereux, incommodes et insalubres.

(Nous ne faisons que citer ces dispositions, sur lesquelles nous aurons à revenir).

— Le programme fait également connaître les prévisions concernant l'éclairage public, l'adduction et la distribution d'eau potable, les réseaux d'égouts, l'évacuation et la destination finale des matières usées, et, s'il y a lieu, l'assainissement du sol.

Le projet doit régler enfin la question délicate de la répartition des travaux entre les communes : désignation des collectivités chargées de l'exécution ; indication de la charge financière supportée par chaque commune, au prorata de la valeur du centime au cours de l'année précédente.

Quant à la procédure d'approbation, elle est assez simple : le projet est soumis à l'enquête, puis à l'examen de la Commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes ; il est enfin déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat, dans le délai d'un an à compter de la transmission du dossier au Ministère de l'Intérieur.

La procédure est la même pour les modifications à apporter au projet, mais les délais sont réduits.

Effets. — Il faut distinguer les effets du décret constituant la région, et les effets du projet régional d'aménagement.

1) Effets du décret constituant la région.

— Sur les collectivités locales. Toutes les communes comprises dans le groupement régional, qu'elles soient ou non soumises aux dispositions de la loi de 1919-24, sont tenues d'établir un plan d'aménagement. Tous les projets doivent être soumis pour avis par le Préfet au comité régional avant leur transmission au Ministère de l'Intérieur.

Quant aux projets déjà établis, qu'ils soient ou non déclarés d'utilité publique, ils devront être modifiés, s'il y a lieu, sur demande du Préfet ou du Maire, pour être mis en concordance avec le projet régional.

Le décret ne précisant pas les conditions de cette révision, il faut interpréter son silence comme un renvoi aux dispositions de la loi de 1919-24. Donc même procédure que pour leur établissement. Mais comme les délais risquent d'être assez longs, un arrêté préfectoral doit déterminer les conditions dans lesquelles l'application de ces projets pourra être suspendue.

D'une manière plus générale, tous les projets qui intéressent l'aménagement de la région sont subordonnés à un visa du Préfet, qu'il s'agisse de projets administratifs ou de projets privés.

— Effets sur l'activité des particuliers.

Les lotissements. — Tous les projets de lotissements doivent, avant toute décision, être soumis à l'avis du comité régional. Le délai imparti au Préfet pour statuer est en conséquence porté à deux mois.

De plus, si le lotissement est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du projet, le Préfet peut décider par arrêté, de surseoir à statuer jusqu'à la déclaration d'utilité publique.

Les établissements classés. — Le sursis à statuer peut

s'appliquer concernant l'autorisation d'ouverture des établissements classés.

L'obligation d'obtenir un permis de construire. — L'article 10 précise cette obligation. Remarquons d'ailleurs que le Conseil d'Etat avait jugé que le permis de construire (prévu par la loi du 15 février 1902) est obligatoire du moment que la commune est tenue d'avoir un plan, et avant même la déclaration d'utilité publique de celui-ci (1). Mais le décret prévoit quelques règles particulières :

Ce permis doit être demandé même s'il ne s'agit pas de constructions à usage d'habitation, et même lorsqu'il s'agit d'additions ou de travaux confortatifs à des constructions existantes.

Les demandes de permis, qui doivent être accompagnées des projets de construction et d'un plan carte précisant la situation de l'immeuble sont soumises par le Maire au Préfet. Celui-ci dispose de deux mois pour examiner la demande.

En principe c'est toujours au Maire qu'appartient la décision ; le délai de 20 jours qui lui est imparti par la loi de 1902 ne commence à courir qu'à l'expiration de ces deux mois. Mais si le Préfet estime que la construction serait susceptible de rendre plus difficile ou plus onéreuse l'exécution du projet, il peut là encore décider qu'il sera sursis à répondre jusqu'à la déclaration d'utilité publique.

Si bien qu'au fond ce permis de construire apparaît très différent dans son but de celui prévu, pour des raisons d'hygiène, par la loi de 1902.

2) Effets du plan déclaré d'utilité publique. — Aucune disposition remarquable n'est à signaler ni en ce qui con-

(1) Cons. d'Et., 27 janvier 1933. D.P., 1922-3-9.

cerne la permission de construire (1), ni en ce qui concerne l'alignement. Les dispositions de la loi de 1919-24 s'appliquent. — Il y a lieu simplement de faire quelques remarques touchant les servitudes.

Une plus grande latitude est laissée à l'Administration. Reprenant l'énumération de la loi de 1919-24, le décret y ajoute en effet : « et toutes autres (servitudes) qui pourraient être justifiées par les nécessités régionales de la circulation ou de l'habitation ». Le législateur s'est souvenu des inconvénients que pouvait entraîner en la matière une précision trop absolue ; mais la généralité des termes vient aggraver les charges qui pourront peser sur la propriété privée.

La réglementation de l'exploitation des carrières est légalisée. Nous avons eu l'occasion de signaler les dangers que pouvait présenter une exploitation libre.

Enfin, le zoning est définitivement consacré. Le principe est ainsi à l'abri d'un revirement toujours possible de la jurisprudence.

En somme, toutes les précautions sont prises pour que l'urbanisme quitte le plan théorique, sur lequel il est trop

(1) Telle est du moins notre interprétation de l'article 15 du décret du 25 juillet 1935 qui déclare immédiatement applicable, à partir du décret déclarant l'utilité publique du projet d'aménagement régional, les prescriptions de l'article 10 de la loi de 1919-24.

Mais on peut également soutenir que même alors le permis de construire devra seul être demandé et ceci pour deux raisons :

Tout d'abord, parce que, tel qu'il est réglementé par le décret, le permis de construire remplit les fonctions de l'ancienne permission de construire.

Ensuite, parce que, comme nous allons le voir, le décret du 25 juillet 1933 sur la Région Parisienne ne prévoit plus que le permis de construire avant comme après déclaration d'utilité publique du projet.

Il faut attendre, pour connaître la solution administrative que le règlement d'administration publique prévu par l'article 19 du décret soit intervenu.

longtemps resté, et entre enfin dans le domaine des réalisations pratiques.

*
**

Nous avons signalé qu'une loi de 1932 avait prévu l'élaboration d'un projet d'aménagement particulier pour la Région Parisienne. Depuis lors, un projet de loi tendant à faciliter la réalisation de ce projet avait été déposé à la Chambre des Députés. Le Gouvernement voulut profiter des pouvoirs spéciaux que lui accordait la loi du 8 juin 1935 pour le faire aboutir. Trois décrets du 25 juillet y pourvoient : un premier prévoit que certains travaux pourront être déclarés d'utilité publique pour la défense nationale ; un second s'occupe du financement des opérations et de la coordination entre services pour les exécuter ; un troisième retouche et complète la loi de 1932.

Ces dispositions sont intéressantes à étudier (1), car elles peuvent être étendues, sur demande des préfets intéressés, aux autres projets régionaux par décret en Conseil d'Etat, et même, d'après un décret du 30 octobre 1935, aux projets d'aménagement locaux (2).

Permis de construire. — Les règles que nous venons de voir concernant le permis de construire dans le cadre des projets régionaux d'urbanisme, sont applicables à la Région Parisienne jusqu'à la déclaration d'utilité publique du projet.

A dater de ce moment, le permis de construire continue à être seul demandé, mais, conformément aux règles de la loi de 1902, c'est alors le Maire qui a compétence pour

(1) Plusieurs de ces dispositions seront étudiées spécialement sous différentes rubriques au cours de cet ouvrage.

(2) Aucune application pratique de ces textes n'a encore eu lieu.

l'accorder. Sur refus du Maire (ou sur son silence pendant quarante jours) le particulier s'adresse au Préfet qui dispose à son tour d'un délai de quarante jours pour répondre. Passé ce délai, le particulier peut commencer les travaux.

Permis d'habiter. — Il est interdit d'habiter ou d'occuper à un titre quelconque toute construction édifiée sans le permis de construire ou non conforme au projet approuvé. Dès l'achèvement des travaux, le propriétaire doit en prévenir le Maire, et celui-ci, dans le délai de quinze jours, vérifie la similitude de la réalisation et du projet.

Etablissements classés. — Ceux-ci sont soumis à des dispositions très rigoureuses. Certains établissements de 1^{re} classe doivent être localisés dans une zone industrielle spéciale. Ceux de 1^{re} et 2^e classe, et certains de ceux de 3^e classe sont exclus des zones d'habitations collectives ; ceux de toutes classes sont interdits dans les zones d'habitations individuelles, mais ils peuvent être admis dans les zones mixtes.

A la même idée doit être rattachée la notion de décentralisation industrielle. Le sujet n'est qu'effleuré par le décret relatifs à la « coordination des mesures d'exécution du projet d'aménagement de la Région Parisienne », dont l'article 3 porte : « ...Les terrains provenant des usines de la Région Parisienne qui seraient désaffectées pour être transportées hors de la région, en exécution d'une convention entre les industriels et les pouvoirs publics, seront, en principe, transformés en promenade publique, terrains de jeux ou autres espaces libres ».

Il s'agit là d'une œuvre de longue haleine, qui n'est pas près, sans doute, d'être réalisée.

La prévision de projets régionaux d'urbanisme est à coup sûr une heureuse innovation. Ce qu'il faut, maintenant, c'est que les textes soient appliqués. Comme le constate M. Henri SELLIER, « on a trop tendance, dans notre pays, à voir dans les règlements administratifs, surtout en matière de police et de voirie, des vœux pieux, qu'aucune des autorités soumises à la pression du corps électoral n'a propension à appliquer » (1).

Le fait est qu'à l'heure actuelle les règlements d'administration publique prévus par l'article 19 du décret sur les plans régionaux ne sont pas encore intervenus. Aussi le Conseil d'Etat refusa-t-il tout d'abord d'entériner les projets de décrets portant constitution de régions. Depuis peu, cependant, il a modifié sa façon de voir, et quelques groupements régionaux ont été créés, principalement dans les Landes et la Région Varoise.

En ce qui concerne plus spécialement la Région Parisienne, un projet d'aménagement a été soumis à l'enquête en août 1935. Celle-ci a révélé de graves défauts : c'était inévitable, car, renonçant à tenir compte des desiderata des quelques six cent cinquante communes intéressées, le Comité Supérieur d'Aménagement de la Région Parisienne s'était contenté de dresser un avant-projet très général, et l'enquête devait précisément montrer les modifications qui devaient être apportées. La mise au point du projet est présentement à l'étude, et l'Administration espère pouvoir le soumettre au Conseil d'Etat au mois d'octobre 1937.

En attendant, quelques-uns des travaux prévus au plan ont été commencés : nous songeons notamment à la cons-

(1) Avant-propos de la Revue *Urbanisme* d'oct.-nov. 1935.

truction de trois autoroutes, entreprise en 1936. Mais il est certain que ces réalisations partielles ne prendront leur pleine valeur que dans le cadre du programme entièrement achevé.

CHAPITRE IV

HYGIÈNE, QUESTIONS SOCIALES, ESTHÉTIQUE

L'urbanisme s'est développé en raison de diverses considérations, dont aucune ne semble avoir eu, sur l'esprit du législateur, une influence prédominante. Dans d'autres domaines, il est plus aisé de découvrir l'idée maîtresse qui a guidé les pouvoirs publics : c'est au nom de l'hygiène qu'a été autorisée l'expropriation pour terrains sportifs ; ce sont des motifs sociaux qui ont fait prévoir la construction d'habitations rurales pour les familles nombreuses et nécessiteuses ; ce sont des préoccupations esthétiques qui ont amené la protection des sites et monuments naturels.

SECTION I

L'HYGIÈNE.

EXPROPRIATION POUR TERRAINS SPORTIFS

L'avenir de leur race préoccupe de plus en plus les nations civilisées. L'existence sédentaire qu'entraîne un travail de bureau, le travail manuel lui-même dans les ateliers et dans les usines, la vie urbaine enfin avec sa routine et son absence de grand air risquent d'entraver le

développement normal de la jeunesse. Or, un peuple dont la jeunesse est chétive sera demain un peuple faible, et une proie facile pour des voisins belliqueux.

La vulgarisation des sports n'est pas seulement un moyen de fortifier les hommes; en leur apprenant en même temps le sens de la coopération et en leur inculquant le goût de la discipline, elle rend la nation plus unie et plus grande. Il était donc normal qu'elle se trouvât placée au premier rang des préoccupations des dirigeants. Le sport ne doit pas être un luxe; il doit être loisible de le pratiquer à toutes les classes de la société.

Les collectivités publiques s'efforçaient de mettre à la disposition des groupements sportifs des stades municipaux, départementaux et communaux. Mais leurs efforts pour la création de ceux-ci se heurtaient souvent à des difficultés causées par les exigences ou la résistance des propriétaires des terrains nécessaires. Aussi une loi du 25 mars 1925 contient-elle un article unique ainsi conçu :

« Les communes, les départements et l'Etat pourront poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique des propriétés non bâties jugées nécessaires à l'établissement de terrains sportifs, sans que l'expropriation puisse s'étendre aux propriétés bâties ni aux terrains y attenant ou en dépendant ».

La législation de 1919-24 permettait certainement de prévoir, dans les projets d'aménagement des villes, la création de terrains sportifs. Une telle possibilité résulte très nettement des travaux préparatoires, sinon du texte même de la loi. Mais les pouvoirs publics ont voulu étendre cette faculté à toutes les communes.

Il est intéressant, par ailleurs, de noter les modifications qu'a fait subir le Sénat au projet primitif. Celui-ci portait : « Sur la demande de groupements sportifs, les

communes... etc. » Le rapporteur, M. FALCOZ (1) s'éleva contre cette rédaction :

« Votre Commission, dit-il, a pensé que la procédure aux fins de déclaration d'utilité publique ne devrait pas être introduite par les sociétés sportives même reconnues d'utilité publique. Il est bon que cette autorisation de dépouiller un particulier de ses propriétés ne soit pas accordée à des groupements qui pourraient, dans certains cas du moins, ne pas représenter un intérêt général suffisant pour justifier le bénéfice d'un pouvoir aussi considérable que celui qui résulte du droit d'expropriation ».

C'est encore le Sénat qui restreignit aux seuls terrains nus la possibilité d'exproprier.

Il est bien probable qu'à cette époque cependant récente, le législateur n'aurait pas admis certaines atteintes aux droits des propriétaires qui lui semblent aujourd'hui normales.

SECTION II

MESURES D'INTÉRÊT SOCIAL.

L'ÉDIFICATION D'HABITATIONS RURALES POUR FAMILLES NOMBREUSES ET NÉCESSITEUSES.

Les mesures qui doivent être prises pour assurer l'aménagement des villes par suite du mouvement de concentration urbaine risquent toujours de se révéler insuffisantes ; de plus, elles sont extrêmement onéreuses pour les finances publiques. Mieux vaut essayer de retenir les habitants des campagnes. De réels efforts ont été faits depuis quelques années pour améliorer les conditions d'existence

(1) Doc. Parl. Sénat, 1924, page 61.

de ceux-ci. Avant tout, il convenait de leur donner la possibilité d'avoir des maisons salubres, agréables, bon marché.

Un décret du 30 octobre 1935 a prévu que dans toutes les communes comptant moins de 2.000 habitants, la municipalité pourrait procéder à l'édification d'habitations salubres. L'utilité publique est déclarée par arrêté préfectoral et les terrains nécessaires peuvent être expropriés.

Les maisons ainsi construites doivent être plus particulièrement affectées aux familles nombreuses et nécessiteuses.

Il est peu probable que ces dispositions acquièrent jamais une grande portée pratique. Les communes rurales sont généralement pauvres, et peu disposées à s'imposer de lourdes charges pour la construction d'habitations.

SECTION III

LES PRÉOCCUPATIONS ESTHÉTIQUES.

LA PROTECTION DES SITES ET MONUMENTS NATURELS.

La conservation et l'accroissement de son patrimoine constituent une des tâches essentielles de l'Etat, comme elles représentent une des principales préoccupations des particuliers. Mais la consistance du patrimoine de l'Etat est extrêmement variée ; le limiter au domaine public et au domaine privé serait, à certains points de vue, le restreindre injustement : car, par leur caractère particulier, par l'aspect qu'elles donnent à une région, certaines propriétés privées sont étroitement liées à la richesse publique ; leur préservation doit être considérée comme d'intérêt général.

Or, cette préservation devient chaque jour à la fois plus difficile et plus nécessaire.

Il est difficile, en effet, de concilier à la fois la beauté des sites et les intérêts légitimes de l'industrie. La construction des lignes de chemins de fer porta la première atteinte sérieuse à l'intégrité de la nature. Un peu partout s'établirent des « ouvrages d'art » qui n'avaient trop souvent d'artistique que le nom. L'électrification des lignes aboutit à multiplier ces pylônes qu'exigeaient déjà le télégraphe, le téléphone et l'électricité. Les industries hydrauliques à leur tour vinrent bientôt capter les chutes et abîmer les paysages de montagne. Bref, tous les pays, arrivés à un certain stade de civilisation risquent de voir ce qui faisait leur pittoresque naturel se transformer peu à peu en perspectives artificiellement déformées.

Et cependant, les nations modernes cherchent de plus en plus à développer chez elles l'industrie du tourisme. En France, ce sont les exportations invisibles qui permettent d'équilibrer le déficit de la balance commerciale ; ce sont les étrangers qui font vivre l'industrie hôtelière. De plus, la démocratisation de l'automobile a donné à nos nationaux le goût du voyage. Ils découvrent peu à peu des beautés de notre pays que jusqu'alors ils ignoraient. Il importait de favoriser ce désir d'évasion en assurant la sauvegarde de ce qui constituait sa raison d'être.

De bonne heure, poussé par l'opinion publique, le législateur s'inquiéta de la question ; la première loi date de 1881 et a trait à la conservation des monuments historiques. Les Beaux-Arts ont le devoir de veiller à leur entretien et d'infliger des peines à ceux qui se rendraient coupables de détérioration ou de dégradation à leur égard.

Il manquait encore une loi sur la protection des sites et monuments naturels. Des propositions de loi de MM.

BEAUQUIER et DUBUISSON se succédèrent en 1901, 1902 et 1903. Finalement fut votée la loi du 21 avril 1906, dont il convient de rappeler brièvement l'économie.

Une commission est instituée sous la présidence du Préfet au chef-lieu de chaque département. Elle est chargée de dresser la liste des propriétés dont la conservation présente un intérêt artistique ou pittoresque.

Dès lors, deux cas peuvent se présenter :

— ou le propriétaire (qui peut être aussi bien une collectivité publique qu'un particulier) acquiesce au classement : dans ce cas, une servitude est instituée ; le propriétaire ne peut plus faire subir à l'immeuble des modifications qui nuiraient à la beauté du paysage. Avant de réaliser des travaux, il lui faut demander l'autorisation de la commission.

Ces obligations sont sanctionnées par une amende de 100 à 3.000 francs, et la condamnation à la remise en état des lieux.

— ou le propriétaire refuse, et alors, il faut poursuivre l'expropriation.

Ainsi conçue, cette protection se révéla à la fois incomplète et illusoire :

Incomplète, car elle ne prévoyait comme motif de classement que le caractère artistique du site. « Or, comme le faisait remarquer M. Marcel PLAISANT dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi déposée à la Chambre en 1928, « d'autres caractères peuvent être invoqués. Ce sont d'abord les sites et monuments naturels de caractère scientifique, relevant des richesses appartenant aux trois règnes de la nature. Ainsi en est-il d'une contrée remarquable soit par la faune dont elle est peuplée, soit par la flore qui en constitue l'ornement... Un lieu peut encore offrir une valeur unique par la présence d'un gisement minéralogique,

d'une structure géologique dont il convient d'assurer un témoin durable pour les investigations scientifiques... Un site de caractère historique ou légendaire, rapportant une tradition ou un souvenir appartenant à l'histoire ou à la légende mérite également d'être protégé ».

Mais, même dans les cas où elle s'appliquait, la loi était insuffisante. En effet le propriétaire n'avait aucun intérêt à accepter le classement qui n'avait pour effet que de diminuer la valeur de sa propriété ; car s'il voulait la laisser en l'état, point n'était besoin pour lui de subir le contrôle de l'Administration. D'autre part, l'expropriation était pratiquement impossible, en raison de l'impécuniosité des finances publiques.

En fait, les quelques sites qui furent classés sous l'empire de cette législation appartenaient presque tous à des collectivités publiques.

Les propositions de loi se succédèrent à nouveau. Le 31 décembre 1913 fut votée la loi sur les monuments historiques. Mais il fallut attendre 1930 pour qu'une protection vraiment efficace fût organisée pour les paysages.



La loi du 2 mai 1930 :

Organismes prévus par la loi. — Le rôle principal échoit toujours à une commission départementale, mais dont la composition a été élargie, par l'adjonction, à côté des représentants de l'Administration et des associations touristiques, de membres délégués des grandes entreprises industrielles (1). Ainsi cherche-t-on à réaliser un arbitrage entre les intérêts en présence.

(1) Voici sa composition : le Préfet, président, un représentant du Ministre des Beaux-Arts, vice-président, l'Ingénieur en Chef des Ponts

Le Préfet doit réunir la Commission deux fois par an ; il peut d'ailleurs le faire plus souvent s'il le juge utile. Celle-ci a pour tâche de procéder à l'inventaire et au classement des sites, opérations sur lesquelles nous allons revenir.

Elle élit dans son sein une section permanente de huit membres, qui se réunit au moins une fois par trimestre. Cette section permanente exerce les pouvoirs qui lui sont délégués par la Commission départementale ; elle a qualité en cas d'urgence pour se prononcer aux lieux et places de celle-ci.

Enfin, au Ministère des Beaux-Arts, siège la Commission Supérieure des monuments et des sites. Sous la présidence du Ministre, elle réunit des représentants des différents ministères intéressés, des diverses commissions et associations qui ont à leur programme la défense des paysages, des syndicats d'initiative, de la Chambre Syndicale des Forces hydrauliques. Elle doit se réunir au moins deux fois par an.

Son rôle est d'être à la fois le régulateur et le promoteur de l'action des commissions départementales : elle donne son avis toutes les fois que le classement doit être prononcé par décret en Conseil d'Etat ; elle peut également être saisie directement ; l'affaire est alors renvoyée devant la Commission départementale compétente, à qui il est

et Chaussées, l'Agent-voyer en chef, le conservateur des antiquités du département, deux conseillers généraux désignés par leurs collègues, un délégué de la Chambre de Commerce, un délégué de la Chambre d'Agriculture, un délégué des industries aménageant ou utilisant l'industrie hydraulique, un délégué de chacune des Chambres d'industrie thermale ou climatique existant dans le département, quatre délégués des associations de tourisme et syndicats d'initiatives, quatre délégués des sociétés littéraires, scientifiques et artistiques, deux membres choisis par le Préfet parmi les personnes ayant une compétence littéraire, artistique ou scientifique.

imparti un certain délai pour statuer. Passé ce délai, le Ministère des Beaux-Arts après avis de la Commission Supérieure prend lui-même la décision qui convient.

Le but du travail de ces commissions est d'aboutir à l'inventaire et au classement.

Inventaire et classement. — L'inventaire est le fait de la Commission départementale, qui établit la liste de tous les sites et monuments naturels susceptibles d'être classés.

L'inscription définitive à l'inventaire se fait par arrêté du Ministre des Beaux-Arts. A la suite de cet arrêté, le propriétaire est tenu de prévenir deux mois à l'avance l'administration préfectorale avant de faire effectuer des travaux autres que ceux d'exploitation courante et d'entretien normal.

Tous les sites et monuments naturels inscrits à l'inventaire peuvent être classés.

En cas de consentement du propriétaire (collectivité publique ou particulier), il suffit pour y procéder d'un arrêté du Ministre des Beaux-Arts après avis de la Commission départementale.

En cas de non consentement, le classement est prononcé, après avis de la Commission Supérieure par décret en Conseil d'Etat.

Une procédure spéciale, dans le détail de laquelle nous n'entrons pas, est prévue pour le classement des sources d'énergie électrique.

A compter du jour où l'Administration notifie son intention de poursuivre le classement, le propriétaire ne peut, dans un délai de six mois, apporter aucune modification à l'état des lieux ou à leur aspect, sauf autorisation spéciale du Ministre des Beaux-Arts. Nul ne peut plus acquérir de droits ayant le même effet ; et aucune servitude ne peut

être établie par convention qu'avec l'agrément du Ministre des Beaux-Arts.

Enfin, aucun monument naturel ou site classé ou proposé pour le classement ne peut être compris dans une enquête aux fins d'expropriation sans que le Ministre des Beaux-Arts ait été appelé à présenter ses observations.

Par contre, l'expropriation des sites classés en vue d'assurer leur protection est possible ; l'utilité publique est prononcée par décret en Conseil d'Etat.

En raison de l'importance de ses conséquences, une publicité du classement est organisée.

L'arrêté ou le décret prononçant le classement est transcrit, par les soins de l'Administration des Beaux-Arts, au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble, ce qui assure le droit de suite.

Il est prévu en outre que le propriétaire qui aliène son fonds doit faire connaître la servitude à l'acquéreur, et doit prévenir le Ministre des Beaux-Arts de l'aliénation. Celui-ci en avertissant le nouvel acquéreur, peut remédier à une défaillance toujours à craindre du vendeur.

Création d'une zone de protection. — Des solutions particulières risquent de donner des résultats décevants lorsqu'il s'agit de protéger des paysages étendus. Des ententes amiables avec tous les propriétaires intéressés sont difficilement réalisables ; une expropriation totale est extrêmement onéreuse. Aussi la loi de 1930, adaptant un principe de la loi de 1913 sur les monuments historiques, a-t-elle prévu la possibilité de créer, autour des monuments naturels et des sites inscrits sur la liste, une zone de protection.

Le Préfet, après avis de la Commission départementale, établit un projet de protection qui indique les pres-

criptions à imposer à chaque parcelle constituant la zone. Le projet est soumis à l'enquête, puis à l'avis des Conseils municipaux intéressés. Enfin, la Commission départementale formule ses propositions.

Le Préfet adresse le dossier, avec son avis motivé, au Ministre des Beaux-Arts. Un décret en Conseil d'Etat déclare d'intérêt général la protection du site ; ce décret donne lieu à transcription.

Les propriétaires doivent se conformer aux prescriptions indiquées. Tous les projets de grands travaux intéressant la région doivent être transmis pour avis au Ministre des Beaux-Arts.

Dispositions pénales. — Les infractions aux dispositions légales sont assez sévèrement punies. Les amendes vont de 50 à 20.000 francs, sans préjudice de l'action en dommages intérêts exercée au nom du Ministère des Beaux-Arts.

De plus, « quiconque aura intentionnellement détruit, mutilé ou dégradé un monument naturel ou un site inscrit ou classé sera puni des peines de l'article 257 Code Pénal » (emprisonnement d'un mois à deux ans. Amende de 100 à 500 fr.).

Ainsi l'administration paraît assez bien armée par la loi de 1930 pour la défense des paysages. Mais l'application de la loi est étroitement subordonnée à l'aisance des finances publiques. En période de crise, les crédits sont réduits, d'autant plus qu'aucun intérêt électoral ne s'attache à leur maintien ; le classement (1) ne s'opère plus que dans des cas exceptionnels ; quant aux expropriations, on ne peut en citer que quelques très rares exemples depuis 1906.



(1) Sur l'indemnisation des servitudes résultant du classement, voir *infra*, p. 165.

La réglementation de l'affichage :

En même temps qu'il faisait connaître et aimer nos beautés naturelles, le développement du tourisme risquait, par la multiplication des ouvrages publicitaires qu'il provoquait de contribuer à la disparition progressive du pittoresque de nos sites. « Affiches et panneaux-réclames foisonnaient en ville et hors ville, le long des voies ferrées et des routes, déployant leurs rectangles barriolés sur les murs ou les haussant en plein champ, marquant trop souvent, semblait-il, leur prédilection pour les lieux où leur présence constituait une gêne, un écran, voire un défi » (1).

La loi sur la presse du 29 juillet 1881 affirmait la liberté de l'affichage. Depuis lors quelques restrictions avaient été apportées : une loi du 20 avril 1910 protégeait contre la publicité les monuments historiques, les sites et leurs alentours ; une loi du 20 mars 1914 réglementait le régime des affiches électorales.

D'autre part, l'interdiction de l'affichage dans certains quartiers ou dans certaines conditions pouvait certainement être comprise au nombre des servitudes esthétiques prévues dans la loi de 1919-24 ; l'article 4, 4°, du décret du 25 juillet 1935 sur les projets régionaux d'urbanisme prévoyait formellement ce point. Enfin, la loi du 2 mai 1930 provoquait les mêmes conséquences en ce qui concerne les sites protégés.

Mais toutes ces mesures, qui exigeaient des procédures longues et minutieuses, se révélèrent insuffisantes. Aussi un décret du 31 octobre 1935 prévint-il « la protection des monuments historiques et des paysages contre les abus de l'affichage ».

(1) Rapport au Président de la République du décret du 30 octobre 1935 sur les abus de l'affichage.

Il distingue les cas où l'affichage est toujours interdit, et ceux où il peut être interdit.

L'affichage est interdit :

— sur les monuments naturels ou inscrits à l'inventaire, par application de la loi de 1913 sur les monuments historiques ;

— sur les monuments naturels et dans les sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, classés par application de la loi du 2 mai 1930.

Il est à remarquer que cet article ne vise que les sites et monuments naturels classés, et non ceux qui sont simplement portés à l'inventaire. Pour ceux-ci, il faut une disposition spéciale.

L'affichage peut en effet être interdit :

— par les Maires et à leur défaut par le Préfet, sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique,

— par les Préfets, interdisant ou réglementant l'installation de panneaux et de tous objets et affiches destinés à la publicité dans tout ou partie du territoire de chaque commune.

Procédure. — L'interdiction ou la réglementation sont prononcées, dans ce dernier cas, par arrêté préfectoral rendu, après avis du Conseil municipal, sur la proposition de la section permanente de la Commission départementale des sites, à laquelle sont adjoints, pour la circonstance, deux représentants des entreprises de publicité.

Si le Préfet n'a pas situé, dans le délai d'un mois du jour de la communication, sur la délibération de la section permanente, le président de celle-ci transmet une expédition de la délibération au Ministre des Beaux-Arts, qui statue par arrêté.

Sanctions pénales. — Les manquements aux disposi-

tions interdisant l'affichage sur les monuments classés ou artistiques ou dans les sites pittoresques sont punis d'une amende de 50 à 100 francs, pouvant être portée à 5.000 fr. en cas de récidive.

Les infractions à la réglementation par arrêté préfectoral de la publicité sont punies des peines prévues à l'article 471, paragraphe 15 du Code Pénal.

Le tout sans préjudice de la lacération ou saisie des affiches ou panneaux délictueux.

Un très large pouvoir de décision est ainsi mis à la disposition de l'Administration. On a fait confiance, sans doute, à juste titre, à son esprit de compréhension; il lui faudra faire la part et de l'utilité que présente, pour le commerce et l'industrie, une publicité bien faite et voyante, et de la nécessité, pour l'esthétique des villes et des campagnes, de ne tolérer que des mesures discrètes dans des endroits choisis.

CHAPITRE V

LES SERVITUDES D'INTÉRÊT COMMUN

Les mesures que nous venons d'étudier, concernant la sauvegarde des sites et monuments naturels, créent en quelque sorte un régime de la propriété d'un type nouveau. La réglementation administrative imposée au propriétaire aboutit à déformer le droit primitif de celui-ci, jusqu'à faire de lui un simple tenancier du sol. Non seulement on ne lui accorde plus l'abusus, mais encore, en une certaine mesure, on lui refuse l'usus, pour ne lui laisser que le troisième terme, le fructus. De telles situations deviennent, et deviendront sans doute dans l'avenir, de moins en moins exceptionnelles ; on peut trouver, dans la législation française de l'après-guerre, deux autres exemples : l'un n'est que l'extension d'un cas déjà ancien, il concerne les forêts : l'autre est entièrement nouveau, il s'agit des servitudes de visibilité.

SECTION I

LES FORÊTS DE PROTECTION.

Le défrichement des forêts représentait jadis une œuvre utile, car il permettait la culture de terres jusqu'alors incultes. Mais, de nos jours, le problème s'est retourné ; il faut lutter au contraire contre la disparition des dernières forêts.

Celles-ci n'ont pas seulement un intérêt esthétique ; elles jouent encore un grand rôle en matière sanitaire, en purifiant l'atmosphère de ses miasmes. En raison de leur

caractère d'utilité générale, leur défrichement est soumis par le Code Forestier à des conditions particulières.

Mais certaines d'entre elles présentent de plus un intérêt primordial : ce sont celles qui, surtout dans les montagnes et aussi dans les dunes, assurent la défense physique et la défense mécanique du sol.

Ce fut le déboisement qui révéla le rôle des forêts de montagne : bien des catastrophes auraient pu être évitées si une politique clairvoyante était intervenue moins tardivement.

En 1922, de nombreuses mesures avaient déjà été prises concernant le reboisement et le gazonnement des terrains à flanc de montagne. Mais il vaut toujours mieux prévoir que pourvoir, et la loi du 28 avril 1922 créa une catégorie spéciale de forêts « les forêts classées comme forêts de protection ».

« Pourront être classées forêts de protection celles dont la conservation sera reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, et à la défense contre les avalanches et les érosions, et contre les envahissements des sables ».

Des propositions de classement sont établies par les agents des Eaux et Forêts. Elles sont soumises à l'enquête, et le classement est prononcé par décret, après avis des sections réunies de l'agriculture et des finances du Conseil d'Etat. Toutes les voies de recours ordinaires sont naturellement ouvertes contre ce décret.

Effets du classement. — Du classement résultera un régime forestier spécial concernant l'aménagement, l'exercice du pâturage et des droits d'usage, le régime des exploitations, des fouilles, des extractions de matériaux.

En un mot, une servitude nouvelle est imposée comportant des mesures préventives d'exploitation.

Les infractions commises par le propriétaire à ces dispositions sont considérées comme délits forestiers et traitées comme tels. C'est-à-dire que les mêmes peines s'appliquent qu'à un délit forestier de même nature commis dans la forêt d'autrui: le propriétaire en vient à être traité comme un étranger à sa propre chose !

De plus, l'expropriation par l'Etat des bois ainsi classés peut être poursuivie. Elle peut même être exigée par le propriétaire s'il justifie que le classement le prive de la moitié du revenu normal qu'il tire de sa forêt.

SECTION II

LES SERVITUDES DE VISIBILITÉ

Le régime imposé aux forêts de protection visait à pourvoir à un besoin certain, puisque le résultat d'un défrichement malencontreux ne laissait aucun doute, mais localisé, puisque seuls les terrains et villages voisins étaient intéressés à ces mesures. Les servitudes de visibilité, au contraire, correspondent à une nécessité moins évidente, puisque la circulation peut exister avec une visibilité médiocre, mais générale, puisqu'elles profitent à tous les usagers de la route.

C'est le développement de la circulation qui, en exigeant un réseau routier de plus en plus parfait, a conduit à étendre la notion d'utilité publique à ce qui n'était jadis qu'une simple commodité pour les automobilistes.

Voici comment s'exprime sur ce point le rapport au Président de la République précédant le décret du 30 octobre 1935 relatif aux servitudes de visibilité :

« C'est de la visibilité que dépend principalement la sécurité de la circulation sur les voies publiques.

« Conscients de ce fait, les ingénieurs chargés de l'entretien des voies s'efforcent constamment de réaliser des améliorations de visibilité, notamment dans les environs des croisements, des virages et de tous points qui se sont révélés dangereux.

« Malheureusement, dans l'état actuel de la législation, l'Administration est désarmée vis-à-vis des propriétaires qui ne manifestent pas toujours une entière bonne volonté, malgré les dangers qui peuvent en résulter.

« Quand, comme il arrive trop souvent, un accord amiable est impossible, il n'existe pas d'autre solution que d'exproprier ou de laisser les lieux en l'état. Dans le premier cas, il faut acheter, en général à grand frais, des terrains dont on n'a besoin que pour effectuer des travaux d'abatage d'arbres, de murs ou de haies. Dans le second cas, on laisse subsister le danger. Alternative, donc, soit de sacrifier de l'argent, soit de sacrifier des vies humaines. »

Propriétés auxquelles peut s'appliquer le décret. — Ce sont celles riveraines ou voisines des voies publiques, à proximité des croisements, virages ou points dangereux ou incommodes pour la circulation, et en particulier de passages à niveau non gardés.

Les servitudes de visibilité peuvent comporter :

1) L'obligation de supprimer les murs de clôtures ou de les remplacer par des grilles, de supprimer les plantations gênantes, de ramener et de tenir le terrain et toute superstructure à un niveau au plus égal au niveau qui sera fixé par le plan de dégagement.

2) L'interdiction absolue de bâtir, de placer des clôtures, de remblayer, de planter et de faire des installations quelconques au-dessus du niveau qui sera fixé par le plan de dégagement.

3) Le droit pour l'administration d'opérer la résection des talus, remblais et de tous obstacles naturels, de manière à réaliser des conditions de vue satisfaisante.

Procédure d'établissement. — L'administration compétente dresse un « plan de dégagement », qui détermine pour chaque parcelle les terrains sur lesquels s'exercent des servitudes de visibilité et définit la nature de ces servitudes.

Ce plan est soumis à l'enquête dans les mêmes formes que le plan d'alignement. Il est approuvé par le préfet, après avis du Conseil municipal, et, s'il y a lieu, du Conseil général.

Notification de l'approbation est faite aux propriétaires intéressés, et l'exercice des servitudes commence à courir de la date de la notification.

Sanction pénale. — Toute infraction à ces dispositions est contravention de voirie. La répression en est poursuivie conformément aux règles normales en la matière (distinction entre petite et grande voirie) et peut être punie d'une amende allant de 16 à 300 francs (1).

(1) Nous ne prétendons pas avoir épuisé, par ce court chapitre, le sujet des servitudes d'utilité publique depuis la guerre. Nous avons étudié celles qui nous ont paru les plus intéressantes ; nous en citons maintenant quelques autres à titre documentaire : décret du 30 octobre 1935, permettant de poser, en vue de l'éclairage public de Paris, des supports ou ancrages sur la façade des immeubles ou sur les toits, et d'installer des conduits sur ou sous le sol des immeubles ni bâtis ni clos. Textes divers interdisant d'établir des constructions ou plantations dans des zones avoisinant certaines installations : postes militaires relatifs à la défense des côtes et à la sécurité de la navigation (Loi du 11 juillet 1933) ; Magasins à poudre (Loi du 8 août 1929) ; Aérodromes publics ou privés ouverts à la circulation aérienne publique (Loi du 4 juillet 1935, modifiée par décret du 30 octobre 1935). Décret du 30 octobre 1935 interdisant les dépôts malsains dans le périmètre de protection des eaux destinées à l'alimentation et des établissements ostréicoles. Décret du même jour interdisant d'établir des ouvrages ou plantations mettant obstacle à l'écoulement des eaux dans la partie submersible de certaines vallées, etc...

CHAPITRE VI

LA DÉFENSE NATIONALE

SECTION I

LES TRAVAUX D'AMÉNAGEMENT

Les progrès de la science ont bouleversé la technique des guerres. Alors qu'autrefois le facteur humain jouait un rôle primordial, et que la victoire revenait généralement à l'armée la plus nombreuse, aujourd'hui la stratégie militaire exige avant tout un équipement parfaitement au point, comprenant non seulement le matériel d'armement, mais encore des moyens de transport rapides. Une circulation aisée ne domine pas seulement le problème de la mobilisation, mais encore celui de l'offensive comme de la défensive.

Aussi sont-ce souvent des préoccupations de défense nationale qui ont hâté et parfois même provoqué la réalisation de certains travaux d'aménagement de régions. Il semblait dès lors naturel d'assimiler ceux-ci à des travaux militaires et de les faire imputer sur les chapitres du budget du Ministère de la Guerre.

Un des trois décrets du 25 juillet 1935 sur l'aménagement de la région parisienne fait application de cette idée. Une déclaration d'utilité publique spéciale intervient : par décrets rendus, le Conseil d'Etat entendu, sur la proposition des ministres de l'Intérieur, des Finances, des

Travaux Publics, de la Guerre, de la Marine et de l'Air, certains des travaux prévus au plan d'aménagement de la région parisienne peuvent être déclarés d'« utilité publique pour la Défense Nationale ». Dans ce cas, les travaux dont il s'agit peuvent être payés en tout ou en partie sur les crédits ouverts aux différents ministères intéressés.

Sans doute dans le cas présent, au désir de voir entrepris des travaux utiles à la sécurité, se mêle-t-il étroitement l'idée qu'il est nécessaire de secourir, par un artifice de procédure, des collectivités locales besogneuses. Mais il existe d'autres exemples de cette conception nouvelle : c'est ainsi que les grands itinéraires internationaux, dont la réalisation est à l'heure actuelle activement poursuivie, ont été déclarés travaux intéressant la Défense Nationale. Le principal intérêt de cette déclaration réside alors, comme nous le verrons dans la seconde partie de cet ouvrage, en ce qu'elle permet d'utiliser une procédure d'exécution plus rapide que la procédure ordinaire.

SECTION II

L'EXPROPRIATION DES INVENTIONS

Le souci d'amélioration constante du matériel de guerre que nous venons de noter oblige les gouvernements à prendre les mesures conservatoires nécessaires concernant les inventions nouvelles. L'intérêt que peuvent présenter celles-ci est tel que l'Etat ne peut risquer de les voir vendre à l'étranger ou rester inutilisées faute de commanditaires.

« L'importance que prennent à l'heure actuelle dans les préoccupations de la défense nationale les inventions intéressant les ministères de la guerre, de la marine et de

l'air, le développement incessant des découvertes scientifiques et leurs applications au perfectionnement de l'armement moderne, l'intérêt qui s'attache à ce que le secret soit conservé sur les recherches poursuivies dans tel ou tel ordre d'idées et sur les résultats obtenus, toutes ces raisons... ont amené le gouvernement à prévoir l'expropriation des inventions intéressant la défense nationale » (1).

Traditionnellement, l'expropriation ne concerne que les immeubles, les meubles ne pouvant être atteints que par la voie des réquisitions. Mais lorsqu'il s'agit de droits incorporels, seule une procédure d'expropriation est concevable.

L'exploitation du brevet n'est d'ailleurs pas nécessaire ; la découverte peut être gardée secrète. Enfin, si l'Etat n'a pas besoin de l'exclusivité, il peut se contenter d'exiger une licence d'exploitation.

Le décret du 30 octobre 1935, qui prévoit ces dispositions ne fait d'ailleurs que reprendre en la modifiant quelque peu une loi du 12 avril 1916. Cette mesure était commandée à la fois par la course aux armements, qui rendait chaque jour plus actuels les problèmes intéressant la défense du territoire, et par l'exemple des gouvernements étrangers, qui avaient tous institué une procédure équivalente. La France ne pouvait risquer de se trouver brusquement en état d'infériorité, par suite d'une législation insuffisante (2).

(1) Rapport au Président de la République du décret du 30 octobre 1935.

(2) L'étude de la nationalisation des usines travaillant pour la défense nationale ne rentre pas dans le cadre de cette étude. Il s'agit là, en effet, suivant les termes du rapporteur « non d'une expropriation normale pour cause d'utilité publique, mais d'une expropriation en vue de la création d'un service public, que justifient la morale et l'intérêt public ».

CHAPITRE VII

LA NOTION D'UTILITÉ PUBLIQUE ET LES ENTREPRISES PRIVÉES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Les avantages que concède la notion d'utilité publique sont réservés en France aux services publics, et refusés, du moins en principe, aux entreprises privées, même si le but que poursuivent celles-ci est d'intérêt général. Nous avons eu l'occasion de noter, à propos de l'expropriation pour la création de terrains sportifs, l'hostilité que marquait le Sénat à une extension, au profit de particuliers, de dispositions exorbitantes du droit commun.

Cependant, la règle n'est pas absolue. Dès 1810, la loi sur les mines accordait au concessionnaire le droit de procéder à l'expropriation ou à l'occupation des terrains nécessaires à l'exploitation. Les sociétés distributrices d'énergie électrique peuvent imposer aux propriétaires d'immeubles certaines servitudes administratives. Depuis la guerre, des mesures du même ordre ont été prises en faveur de ceux qui utilisent la force du mouvement de l'eau.

*
**

La force hydraulique est une richesse indépendante des éléments qui l'entourent et qui la contiennent. Elle demeure sans importance tant que le travail humain ne

s'y est pas incorporé, mais par ailleurs elle ne s'épuise pas. Il est permis dans ces conditions de se demander à qui elle appartient : si les riverains en sont propriétaires, ils risquent de se trouver en conflit avec les utilisateurs de l'énergie hydraulique.

Or, les cours d'eau sont dans la métropole divisés en deux catégories : ceux qui sont navigables et flottables font partie du domaine public ; pour les autres, au contraire, les riverains ont la propriété du lit et un droit d'usage sur l'eau.

Jusqu'au milieu du siècle dernier, la force hydraulique ne fut utilisée qu'à des fins limitées : moulins, scieries, tanneries, etc... Elle fit fonctionner plus tard des usines plus importantes, telles que papeteries, filatures, tissages, sans susciter pourtant de conflits d'intérêts très sérieux.

La situation changea quand les applications industrielles de l'électricité conduisirent à un développement considérable des entreprises existantes, et à la création de sociétés nouvelles. De multiples obstacles surgirent que la législation d'alors était incapable d'écarter, obstacles d'autant plus grands et plus complexes que les projets étaient plus importants, qu'il fallait traverser des propriétés privées ou franchir le domaine public. Des difficultés s'élevèrent par suite entre les industriels, les particuliers, les personnes morales et l'Administration.

Les particuliers opposaient la force d'inertie, ou montraient des prétentions excessives, qui s'aggravaient souvent du fait de la spéculation des « barreaux de chutes », professionnels qui n'achetaient un terrain en bordure du cours d'eau que pour se faire indemniser ensuite à bon prix. Du côté de l'Administration, les formalités étaient interminables, compliquées encore par la diversité des services intéressés (Eaux et Forêts — Ponts et Chaussées

— Chemins de fer — Voirie Vicinale et Départementale, etc...).

L'utilité publique exigeait une utilisation rationnelle des chutes ; l'intervention du législateur était inévitable. La loi du 16 octobre 1919 proclama que nul ne pourrait utiliser l'énergie hydraulique sans avoir obtenu préalablement une autorisation ou une concession.

Nous n'avons pas à nous occuper ici des formalités administratives qui doivent précéder l'utilisation de la force de l'eau, mais simplement des prérogatives que donne leur octroi à l'intéressé.

Dès que les travaux inscrits au cahier des charges ont été régulièrement approuvés, la loi accorde au concessionnaire le moyen de vaincre toutes les résistances : il a la faculté d'occupation définitive, d'occupation temporaire, d'expropriation.

Occupation définitive d'immeubles. — A l'intérieur du périmètre défini par l'acte de concession, peuvent être occupées les propriétés privées nécessaires à l'établissement des ouvrages de retenue et de prise d'eau, des canaux d'adduction et de fuite. En outre, les berges en amont du barrage peuvent être submergées pour relever le plan d'eau. Mais, par contre, les terrains au-delà des berges ne peuvent être occupés définitivement ou submergés sans que l'expropriation en ait été préalablement obtenue (Cass. 28 juillet 1932 — D.P. 1933-1-189).

Occupation temporaire. — Celle-ci est possible même en dehors du périmètre de la concession. Mais, comme en matière de mines ou d'irrigation, il y a exception pour les bâtiments et les cours et jardins attenants aux habitations.

L'exercice des droits d'occupation est autorisé par arrêté préfectoral, après que les propriétaires aient présenté

leurs observations. Les indemnités sont réglées par les tribunaux judiciaires.

Si l'occupation temporaire se prolonge au-delà du temps prévu pour la durée des travaux, le propriétaire peut d'ailleurs exiger l'acquisition de son bien. Il en est de même si le terrain a été rendu impropre à la culture.

Eviction des droits à l'usage de l'eau exercés ou non exercés. — Cette éviction donne lieu à indemnité soit en nature, soit en argent. En effet, si les droits sont exercés, le concessionnaire est tenu de restituer l'eau ou l'énergie utilisée, et, le cas échéant, de supporter les frais de transformation des dispositifs et appareils moteurs que nécessitent les nouvelles installations.

Expropriation pour cause d'utilité publique. — Toutes ces facilités risquent de se trouver dans certains cas insuffisantes. C'est en particulier ce qui se produit lors de la traversée d'une ville ou d'un bourg par un canalisation, la loi ne permettant pas de toucher aux maisons, jardins, cours et parcs. Pour pourvoir à ces nécessités, l'acte qui approuve la concession peut déclarer l'utilité publique des travaux à entreprendre si l'intérêt économique de la nation le justifie. Dès lors, l'expropriation peut avoir lieu.

Si la déclaration d'utilité publique n'est reconnue nécessaire que pour certains travaux et postérieurement à l'approbation de l'acte de concession, il est statué par décret en Conseil d'Etat.

Cette procédure étant exceptionnelle, la déclaration d'utilité publique n'a d'effet que pour les travaux autres que ceux pour lesquels la loi a organisé un mode spécial d'exécution.

Il ne s'est élevé en doctrine à peu près aucune protestation contre ces extensions successives de la notion d'utilité publique. La plupart, il faut reconnaître, étaient indispensables ; toutes étaient justifiées. La France n'a fait d'ailleurs que suivre l'exemple des pays étrangers qui ne furent pas gênés aussi longtemps que nous par un respect peut-être exagéré de la propriété privée, et qui ne connaissaient pas tous les lenteurs de la procédure parlementaire.

Mais une fois ces dispositions prises, il fallait les rendre efficaces. La grande charte de notre expropriation était constituée par la loi du 3 mai 1841 qui, déjà peu satisfaisante à l'époque où elle fut votée, n'était plus du tout adaptée aux nécessités modernes. Tout en conservant ses grands principes, le législateur s'est efforcé de rendre son utilisation plus rapide et ses effets moins onéreux. Ce sont ces modalités nouvelles que nous allons étudier dans la seconde partie de cet ouvrage.

DEUXIÈME PARTIE

ÉVOLUTION DES MODALITÉS
D'APPLICATION

CHAPITRE I

LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE

Avant que puissent être prises des mesures restrictives des droits des particuliers, qu'il s'agisse de l'établissement d'une servitude ou d'une expropriation, il importe que la nécessité en soit officiellement reconnue. Cette reconnaissance est l'œuvre d'un acte initial, la déclaration d'utilité publique, qui a pour but de prémunir les propriétaires contre l'arbitraire administratif.

Certaines procédures spéciales, relatives à cette déclaration, ont été étudiées au cours de la première partie de cet ouvrage. Il nous faut maintenant signaler les modifications apportées au régime général, et l'apparition de règles particulières.

*
**

L'enquête préalable. — La déclaration est précédée d'une enquête, destinée à constater l'utilité publique. La procédure en est restée réglée par les ordonnances du 18 février 1834 et 15 février 1835, jusqu'à un règlement d'administration publique du 2 mai 1936, pris en application du décret du 8 août 1935 qui, nous le verrons, modifia profondément l'économie des lois sur l'expropriation de 1833 et 1841.

L'enquête débute par la constitution d'un dossier. Celui-ci fait connaître le but de l'entreprise, le tracé général

de la ligne des travaux, les dispositions principales des ouvrages les plus importants, et l'appréciation sommaire des dépenses.

Les ordonnances de 1834 et 1835 distinguaient ensuite suivant qu'il s'agissait de travaux publics ne pouvant être exécutés qu'en vertu d'une loi, de travaux pouvant être autorisés par une ordonnance royale, enfin de travaux communaux. Cette distinction était sans doute logique à l'époque où elle fut adoptée, car alors seuls les travaux de l'Etat ou des départements pouvaient présenter une certaine importance ; elle avait perdu de nos jours une grande partie de sa raison d'être.

Aussi le décret du 2 mai 1936 adopte-t-il un autre critère : les travaux peuvent avoir lieu sur le territoire d'une seule commune, d'un seul arrondissement, d'un seul département ou de plusieurs départements.

S'ils n'intéressent que le territoire d'une seule commune, l'enquête s'ouvre à la mairie. A la requête de l'Administration, le Préfet désigne un Commissaire enquêteur et fixe la date à partir de laquelle courront les délais. Son arrêté est publié dans la commune.

Le dossier est déposé à la mairie, où il reste dix jours à la disposition du public. Puis, pendant trois jours, le commissaire reçoit les déclarations des intéressés et des habitants sur l'utilité publique des travaux projetés ; il transmet ensuite le dossier au maire, avec son avis motivé.

Le maire adresse les pièces au sous-préfet et celui-ci au préfet.

Si les travaux doivent être exécutés pour le compte de la commune, dans le cas où le registre d'enquête contient des déclarations contraires au projet et où l'avis du commissaire enquêteur est défavorable, le Conseil Municipal est appelé à un nouvel examen. Il donne son avis définitif

par délibération motivée, dont le procès-verbal est joint aux pièces de l'enquête.

Si le territoire de plusieurs communes d'un même arrondissement est intéressé, la procédure est la même ; mais le commissaire enquêteur est remplacé par une commission de trois membres ; le dossier général est déposé pendant quinze jours à la sous-préfecture et les dossiers sommaires peuvent être envoyés dans les mairies des localités touchées.

S'il s'agit de plusieurs arrondissements d'un même département, le dossier est laissé vingt jours à la préfecture, et des dossiers sommaires sont obligatoirement déposés dans les chefs-lieux d'arrondissement. La commission d'enquête comprend cinq membres.

Enfin, lorsque les travaux s'étendent sur plusieurs départements, une procédure indépendante a lieu pour chacun d'eux et les pièces sont transmises au préfet dans le département duquel est exécuté la plus grande partie des travaux.

Dispositions communes. — Le Préfet envoie dans les huit jours le dossier complet à l'administration supérieure.

Il peut toujours prolonger les délais mais il peut également les réduire de moitié en cas d'urgence. Les chambres de commerce, d'agriculture, de métiers, peuvent être appelées à donner leur avis.

Les commissaires enquêteurs et les membres de la commission d'enquête sont choisis notamment parmi les propriétaires, négociants, armateurs, chefs d'établissements industriels. Ils peuvent se documenter auprès de qui ils jugent bon de le faire.

Ces règles ne font que reproduire à quelques nuances

près les principes des ordonnances de 1834 et 1835. La seule évolution notable réside dans une réduction légère des délais.

Cette enquête est théoriquement d'une importance capitale ; en fait, les particuliers s'en désintéressent le plus souvent. Aussi s'efforce-t-on de l'abréger encore.

Le législateur ayant décidé, en 1936, la mise en chantiers de grands travaux destinés à combattre le chômage, pensa que la rapidité d'exécution était un des facteurs primordiaux de l'efficacité de ceux-ci. Aussi la loi du 18 août 1936 prévoit-elle que le gouvernement pourrait procéder par décrets, dans le délai de trois mois, et en modifiant s'il y avait lieu, la législation existante, à la réduction des délais de procédure d'expropriation.

Un décret du 7 septembre 1936 fut pris en application de ce texte.

Il prévoit « qu'un décret peut déclarer l'utilité publique des travaux et déterminer les immeubles soumis » sans qu'il soit procédé à enquête.

Que « s'il est néanmoins jugé utile de procéder à celle-ci (1), elle est faite dans les formes et délais habituels. Mais que sont réputés favorables les avis demandés aux commissions d'enquête, Chambres de Commerce, d'Agriculture ou de Métiers lorsqu'ils n'ont pas été fournis dans les délais impartis ».

La déclaration proprement dite. — La déclaration émane d'une autorité publique. Ceci dit, il faut distinguer :

1° Si l'expropriant est l'Etat, il faut une loi s'agissant de grands travaux. Un décret en Conseil d'Etat suffit pour les petits travaux : canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de vingt kilomètres — ponts et tous ouvra-

(1) En pratique, l'Administration ne prescrit l'enquête que quand elle ne peut pas déterminer immédiatement les terrains à exproprier.

ges de moindre importance — reboisement des terrains en montagne, etc...

Ces règles datant pour la plupart des lois du 3 mai 1841 et du 6 novembre 1918, ont été reproduites par le décret du 8 août 1935. A cette liste s'ajoutait, d'après le dernier texte, les travaux comblant les lacunes des routes nationales, ou y opérant les rectifications nécessaires.

Sur ce dernier point, un décret du 30 octobre 1935 simplifia la procédure. « Celle-ci, dit le rapport au Président de la République, n'est pas compatible avec le rythme de la vie moderne et elle risque, en retardant outre mesure l'exécution de travaux urgents, d'entraîner sans profits pour personne, des pertes en vies humaines ».

Aussi un arrêté préfectoral motivé suffit-il actuellement pour déclarer d'utilité publique des travaux d'élargissement et de redressement des routes nationales. Il en est de même en ce qui concerne la création de champs de visibilité, lorsque les terrains à acquérir ne comprennent ni terrains bâtis, ni terrains attenants à des habitations et clos de murs. Cependant, même en ce cas, l'arrêté préfectoral suffira si l'avis de la commission d'enquête est favorable. Sinon, il faut un décret délibéré en Conseil d'Etat.

2° Travaux des départements et des communes. En la matière, les simplifications de procédure datent du décret du 5 novembre 1926, portant déconcentration administrative.

En principe, le Préfet est compétent si, au cours de l'enquête, il n'y a pas eu de déclaration contraire au projet, et si l'avis du commissaire enquêteur est favorable. Au cas, contraire, un décret simple est nécessaire.

Il faut toujours une loi s'agissant de la construction d'un chemin de fer d'intérêt local, s'il est fait appel à la

subvention de l'Etat (loi du 31 juillet 1913 inchangée). Par contre, une délibération du Conseil Général suffit pour les chemins vicinaux d'intérêt commun et de grande communication ; et la Commission départementale intervient seule pour les autres chemins vicinaux.

3° Enfin, si les travaux sont entrepris au profit d'une association syndicale, d'un concessionnaire de mine ou d'un concessionnaire de chute, il faut un décret en Conseil d'Etat.

Telles sont les règles générales. Mais elles ont parfois semblé au législateur inutilement complexes, et des modalités spéciales ont été adoptées pour des cas particuliers.

Une première loi du 24 mars 1928 s'appliqua aux travaux dont l'exécution devait être poursuivie au moyen des prestations en nature payées par l'Allemagne au titre du plan Dawes.

La déclaration d'utilité publique était faite par un décret en forme de règlement d'administration publique contre-signé par le Ministre des Finances si le recours à l'expropriation était nécessaire, par décret simple dans tous les autres cas (1), même si la législation en vigueur prévoyait l'intervention d'une loi ou d'un décret en Conseil d'Etat.

Cette loi ne présente plus aujourd'hui qu'un intérêt historique ; mais des mesures équivalentes sont intervenues, concernant les grands travaux contre le chômage.

C'est ainsi que les dispositions de la loi de 1928 ont été reprises par le décret du 29 juin 1934, concernant l'exé-

(1) Notons que dans ce cas l'Administration ne fait ordinairement prendre qu'une simple décision ministérielle. Si bien que le législateur, en croyant simplifier la procédure, n'a fait que la compliquer. Il est remarquable d'ailleurs que le gouvernement ait commis la même erreur en 1934 pour les travaux du plan Marquet. Ce n'est qu'en 1936 que des dispositions rationnelles ont été adoptées.

cution des travaux prévus au plan Marquet. Quant au décret du 7 septembre 1936 déjà cité, il se borne à indiquer qu' « un décret pourra déclarer l'utilité publique des travaux et déterminer les immeubles soumis sans qu'il soit procédé aux formalités prescrites par les titres I et II du décret du 8 août 1935 ». Le Titre I, *in-fine*, indiquant justement les autorités compétentes pour déclarer l'utilité publique, c'est donc qu'un décret simple suffit dans tous les cas où l'expropriation est requise.

La tendance actuelle est donc à réduire le contrôle parlementaire. Un autre exemple peut en être prouvé dans la législation de l'urbanisme. Les articles 8 et 9 de la loi de 1919-1924, qui avaient prévu la constitution de projets régionaux d'urbanisme, portaient que la déclaration d'utilité publique devait être l'œuvre d'une loi. D'après le décret du 25 juillet 1935, un décret en Conseil d'Etat suffit.

Extension des effets de la déclaration d'utilité publique. — Les mesures de protection prises en faveur des particuliers n'ont de valeur que si ceux-ci ont été appelés à donner leur avis en pleine connaissance de cause. C'est ainsi que la déclaration d'utilité publique d'un projet trop général ne doit pas permettre à elle seule de procéder ultérieurement aux expropriations nécessaires à sa réalisation. D'ailleurs, dans l'intervalle entre l'approbation du projet et son exécution, les propriétés atteintes peuvent avoir changé de mains.

C'est ce qui avait été jugé sous l'empire de la loi de 1919-1924 sur l'urbanisme (Conseil d'Etat — 19 février 1932 — D. P. 1932-3-21). Mais pour échapper à cette obligation, et éviter les retards qu'elle entraînait, le décret du 25 juillet 1935, relatif à l'aménagement de la région parisienne, comporte un article 8 ainsi conçu :

« Les expropriations nécessaires à la réalisation des opérations prévues au projet régional ou aux projets communaux dressés conformément à ce dernier seront poursuivies sans qu'il y ait lieu de procéder à une déclaration d'utilité publique spéciale à chaque opération.

« Toutefois, une nouvelle déclaration d'utilité publique devra intervenir pour les opérations en vue desquelles les expropriations n'auront pas été réalisées dans le délai de quinze ans, à dater de la déclaration d'utilité publique du projet régional ou du projet communal. »

Signalons encore, dans le même ordre d'idées, que d'après l'article 2 du décret du 8 août 1935, un décret peut accorder le bénéfice de la déclaration d'utilité publique à une collectivité autre que celle qui est désignée dans la déclaration, sans qu'il soit besoin de procéder à une nouvelle enquête.

Peut-être d'ailleurs toutes les mesures étudiées au cours de ce chapitre intéressent-elles davantage le juriste que le particulier. Celui-ci a pris, en effet, l'habitude de ne s'inquiéter que fort peu de toute la procédure qui précède l'expropriation.

CHAPITRE II

LA PROCÉDURE DE L'EXPROPRIATION

Si la déclaration d'utilité publique doit parfois intervenir pour des travaux qui ne comportent pas un recours ultérieur à l'expropriation, elle ne constitue, lorsque cette dernière doit être poursuivie, que le premier stade d'une réglementation plus complexe, dont un grand nombre de modalités ont été modifiées par le décret du 8 août 1935, qu'il s'agisse de la procédure générale aussi bien que des procédures spéciales.



La procédure générale. — Celle-ci comprend trois phases : la désignation des terrains à exproprier, le transfert de propriété et la fixation de l'indemnité compensatrice.

La désignation des terrains à exproprier. — Cette désignation est précédée d'une nouvelle enquête pour laquelle un plan parcellaire des terrains à exproprier est déposé à la mairie de chaque commune.

Le décret de 1935 reproduit presque intégralement sur ce point les règles de la loi de 1841. Nous nous contenterons de signaler deux innovations :

1) Les intéressés ne sont plus seulement avertis collectivement du dépôt à la mairie du plan parcellaire. Notification leur en est faite, par pli recommandé, à leur domicile, si celui-ci est connu ; dans le cas contraire, la notifica-

tion est faite en double copie au maire, et, le cas échéant, au fermier, locataire, gardien ou régisseur.

2) La procédure peut être simplifiée. Lorsque l'Administration est en mesure, avant même la déclaration d'utilité publique, de déterminer les parcelles à exproprier et d'en dresser le plan, l'enquête parcellaire peut être faite soit en même temps que celle précédant la déclaration, soit postérieurement et sans attendre la déclaration. Mais de toutes façons, l'arrêté de cessibilité ne peut être pris qu'une fois l'utilité publique déclarée.

L'arrêté de cessibilité du préfet clôt la phase administrative. La phase judiciaire commence alors ; elle comprend deux parties : le transfert de propriété et la fixation de l'indemnité.

Le transfert de propriété. — C'est traditionnellement en France un organe juridictionnel relevant de la Cour de Cassation qui prononce l'expropriation et opère le transfert de propriété, après s'être assuré de l'observation des formalités légales. Les tribunaux judiciaires furent en effet considérés à l'origine comme les gardiens de la propriété privée. Sans doute cette règle n'a-t-elle plus aujourd'hui beaucoup de raison d'être, puisque les tribunaux administratifs ont acquis une indépendance qui met leurs décisions au-dessus de tout soupçon. Néanmoins, le décret du 8 août 1935 a voulu conserver cette coutume qui remonte à 1810, et à laquelle beaucoup sont encore attachés ; mais il a procédé à une simplification : sous l'empire de la loi de 1841, le tribunal civil était compétent ; c'est maintenant le Président de ce tribunal ou un juge délégué par lui qui statue par ordonnance. D'ailleurs, si le propriétaire consent à la cession, et que son désaccord avec l'Administration ne porte que sur le prix, le Président du tri-

bunal donne simplement acte du consentement, sans prendre d'ordonnance ni vérifier que les formalités légales ont bien été remplies .

Les règles qui s'appliquaient au jugement ont été conservées pour l'ordonnance : celle-ci doit être rendue dans les trois jours ; il n'y a pas d'appel, mais un pourvoi en cassation est possible.

La fixation de l'indemnité . — C'est en cette matière que les modifications les plus importantes ont été apportées à la législation antérieure.

L'autorité chargée de déterminer le montant de l'indemnité a varié souvent au cours de l'histoire contemporaine. En 1790, les directeurs de département furent substitués aux intendants, pour être à leur tour remplacés, en 1807, par les Conseils de Préfecture. En 1810, les tribunaux judiciaires furent déclarés compétents. Mais devant les résultats obtenus (les tribunaux se décidant d'après les indications d'experts trop souvent portés à l'exagération), l'institution d'un jury de propriétaires, par la loi de 1833, parut un considérable progrès. Les jurés, pensait-on, partagés entre leurs intérêts de propriétaires et leurs intérêts de contribuables, alloueraient une indemnité équitable.

Or, les jurés devaient se montrer, dans leurs évaluations, plus propriétaires que contribuables. Les statistiques d'avant-guerre montraient déjà que la moyenne des indemnités d'expropriation atteignait le double de la moyenne des prix d'acquisition amiable pour des terrains similaires. Depuis lors, cette tendance n'avait fait que s'accroître. De telles exagérations étaient d'autant plus graves qu'elles échappaient à toutes prévisions dans chaque cas particulier, et que les collectivités qui ne disposaient pas de réserves importantes ne pouvaient que recu-

ler devant les aléas de l'opération et renoncer aux travaux projetés.

Malgré ses défauts évidents, le jury trouvait encore de nombreux défenseurs et le Parlement s'était toujours refusé à le supprimer. C'est que son institution sous la Monarchie de Juillet, avait été considérée comme une victoire libérale : faire juger les propriétaires par leurs pairs, c'était les protéger contre l'Administration. Aujourd'hui, le libéralisme n'a plus la faveur qu'il connaissait jadis, et c'est l'Administration qu'il faut défendre à son tour contre les propriétaires.

Quoi qu'il en soit, le décret du 8 août 1935 remplace le jury par une Commission arbitrale d'évaluation de cinq membres qui rassemble les avis de l'autorité administrative, de l'autorité judiciaire et de la propriété privée. L'élément administratif y est représenté par le Directeur départemental des domaines ou son délégué, et un fonctionnaire choisi au début de l'année par le Premier Président de la Cour d'Appel, sur une liste dressée par le Préfet. L'autorité judiciaire y figure par un magistrat désigné chaque année par le Premier Président de la Cour d'Appel ; c'est lui qui préside la Commission. Les deux autres membres sont un notaire et un représentant de la propriété privée désignés chaque année par le Premier Président de la Cour d'Appel, sur des listes dressées, pour le premier, par la Chambre des Notaires, pour le second, par le Tribunal Civil, d'après des listes présentées par divers groupements (Chambres de Commerce, d'Agriculture, de Notaires, Chambre Syndicale de Propriétaires).

« On peut penser que les deux fonctionnaires défendront sans doute l'intérêt public, mais avec le poids de leur expérience, l'impartialité attachée à leur emploi et la continuité de vues qui permettront d'éviter de trop

grands écarts suivant les régions pour des situations analogues. Par les transactions multiples qui passent en son étude, le notaire est qualifié pour connaître les valeurs des propriétés et les contingences locales, et le contribuable choisi sera vraisemblablement aussi un spécialiste des questions immobilières. Quant au magistrat président, les rédacteurs du décret-loi ont compté sur sa pondération et sur son esprit critique professionnel, pour rallier la Commission à une solution également éloignée de tous les excès » (1).

Fonctionnement. La Commission présente un certain caractère de permanence. Les membres sont nommés au début de l'année ; seuls, le second fonctionnaire et le représentant de la propriété privée sont désignés en vue de chaque procédure d'expropriation. En principe, il n'y a qu'une commission par département ; mais, sur la demande du préfet, une ou plusieurs commissions supplémentaires peuvent être constituées.

Au jour de la réunion de la Commission, le propriétaire ou tout autre intéressé a le droit d'exercer une récusation péremptoire ; seul le magistrat président ne peut être récusé. Des suppléants ont d'ailleurs été désignés dans les mêmes formes que les membres ordinaires.

La procédure est écrite. La Commission statue sur mémoire ; les parties ne peuvent développer oralement que les arguments de celui-ci. Si elles désirent se faire représenter, ce ne peut être que soit par un avocat inscrit au barreau ou un avoué, soit un de leurs parents ou alliés jusqu'au sixième degré, muni d'un mandat régulier. Quel que soit le mandataire, toute convention, entre lui et les parties, d'honoraires proportionnels à l'indemnité obtenue est nulle et de nul effet.

(1) Raoul DAUTRY « L'urbanisme et les décrets-lois ». *Urbanisme*, oct.-nov. 1935.

La Commission délibère valablement si trois de ses membres, dont le président (qui a voix prépondérante en cas de partage), sont présents. Lorsqu'aucune majorité ne peut se former sur un chiffre, le président fixe l'indemnité.

A la différence de ce qui se passait pour le jury, la Commission ne statue pas en dernier ressort, sa décision est susceptible d'appel dans le délai de quinze jours devant le tribunal civil de la situation des biens. Mais contrairement aux règles ordinaires, l'appel n'est pas suspensif : c'était inutile, en effet, puisqu'il ne s'agissait que d'une fixation d'indemnité, et il fallait éviter les appels dilatoires. Pour le jugement d'appel lui-même, une procédure rapide et peu coûteuse a été adoptée (jugement sur mémoires — délai de deux mois).

Fixation des indemnités. Le recours à la commission arbitrale n'a lieu que si l'Administration et l'exproprié n'ont pu se mettre d'accord. La cession amiable est toujours tentée.

Jusqu'en 1935, l'Administration faisait une offre que les intéressés discutaient ensuite. Actuellement, c'est l'inverse : les ayants-droit doivent faire connaître à l'Administration le montant de leurs demandes.

Cette modification est critiquable. L'offre de l'Administration faisait partie des garanties qui étaient accordées aux intéressés : il est possible que ceux-ci ne connaissent que très approximativement la valeur de leur terrain, ou l'indemnité de dépossession à laquelle ils ont droit. L'Administration a beaucoup plus de facilités pour faire les évaluations nécessaires.

Quant à la fixation de l'indemnité, le législateur s'est efforcé en donnant, au jury d'abord, à la commission arbitrale ensuite, quelques directives, de la rendre équitable.

L'indemnité doit être intégrale, mais ne doit couvrir

que le dommage actuel et certain résultant directement du fait de l'éviction. Comme base d'évaluation en matière immobilière, la Commission doit prendre, depuis la loi du 27 mai 1918, la valeur résultant des déclarations des contribuables ou des évaluations administratives non contestées ou devenues définitives en vertu des lois fiscales.

Les indemnités sont fixées d'après l'état et la valeur des biens à la date de l'ordonnance d'expropriation. On ne tient compte ni des améliorations effectuées ni des contrats passés avant l'ordonnance dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée : sont présumés tels ceux réalisés postérieurement à l'ouverture de l'enquête parcellaire. De même aucun compte n'est tenu de la hausse spéculative, même constatée par des actes de vente, qui aurait été provoquée par l'annonce des travaux ou leur réalisation partielle. (Art. 45 du décret du 8 août 1935).

Certains agents d'affaires s'étaient en effet spécialisés dans les achats de terrains qui allaient être expropriés. Ils s'efforçaient ensuite de céder des droits à des tiers complices, de façon à faire octroyer à ceux-ci des indemnités d'éviction particulières. Les dispositions que nous venons de voir cherchent à déjouer ces manœuvres.

Paiement de l'indemnité. Le principe de la Déclaration des Droits de l'Homme de l'indemnisation préalable à la dépossession a été maintenu. Si l'exproprié refuse de recevoir paiement, l'Administration recourt aux offres réelles et à la consignation.

Mais l'institution d'une juridiction d'appel, devant qui le recours n'avait pas d'effet suspensif, obligeait à prévoir des mesures particulières. Si l'une des parties fait appel, l'Administration verse à l'exproprié une somme égale à ses offres ; quant au surplus de l'indemnité fixée par la Commission, il est également versé à l'exproprié, si celui-

ci l'accepte ; il fait l'objet d'une consignation dans le cas contraire.

Ainsi, toutes les réformes qui ont été opérées, si on en excepte la possibilité d'appel, ont été en faveur de l'Administration. L'ancienne procédure de l'expropriation avait donné lieu à bien des abus, mais à force de vouloir les tempérer, on a abouti, tout en sauvant les apparences, à dépouiller peu à peu les particuliers de toutes leur garanties. « L'expropriation est, on l'a dit souvent depuis qu'elle existe, un combat entre l'intérêt général et l'intérêt particulier », a écrit M. Henry PUGET (1). « Les procédures qui l'organisent essayent de tenir la balance égale, et leur succession tente de rectifier les oscillations qui s'accroissent dans l'un ou l'autre sens ». Il semble qu'aujourd'hui la réaction ait été bien marquée, et que l'on soit revenu, à bien peu près, aux principes anciens de l'expropriation administrative. Cette impression ne fait que s'accroître quand on étudie l'évolution des procédures spéciales.



Les procédures spéciales. — L'utilisation de procédures spéciales peut être justifiée par deux ordres de considérations : certains travaux sont jugés trop peu importants pour que les règles habituelles soient respectées, ou les propriétaires ne semblent pas avoir fait l'effort suffisant pour avoir droit aux garanties qu'elles entraînent ; ou bien au contraire, c'est non plus la nature des travaux, mais leur nécessité évidente qui impose le recours à une exécution rapide.

A la première idée correspondent les expropriations réalisées avec commission d'évaluation réduite ou sans

(1) Henry PUGET « L'urbanisme, l'aménagement de la région parisienne et les décrets-lois ». *Urbanisme*, oct.-nov. 1935.

commission, et l'expropriation pour cause d'insalubrité ; à la seconde, l'expropriation pour travaux militaires.

La procédure avec commission réduite. — Sous le régime antérieur à 1935, l'indemnité était parfois fixée par un « petit jury », ne comprenant que quatre membres désignés par le tribunal. La présidence revenait à un membre du tribunal ou au juge de paix.

Etabli par la loi du 21 mai 1836 pour les chemins vicinaux, ce petit jury ne tarda pas à voir s'étendre ses attributions : il fut déclaré compétent pour les expropriations destinées à l'établissement des chemins ruraux (Loi du 20 août 1881), des lignes télégraphiques et téléphoniques (Loi du 28 juillet 1885), pour les travaux des associations syndicales de propriétaires (Lois des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888), pour l'établissement de bornes et de signaux pour travaux de triangulation (Loi du 13 avril 1900), pour l'établissement de voies ferrées d'intérêt local (Loi du 31 juillet 1913) etc...

Le décret du 8 août 1935 le remplace par une commission arbitrale d'évaluation réduite. Celle-ci comprend : un magistrat, président ; le Directeur départemental des domaines ou son délégué et un représentant de la propriété privée.

L'équilibre est donc conservé entre l'autorité judiciaire, l'autorité administrative et l'intérêt privé.

Le Président du tribunal civil, en même temps qu'il prononce l'expropriation, ou qu'il donne acte de l'accord des parties, désigne, pour présider la commission, un des juges de son tribunal ou le juge de paix du canton. Il choisit également le représentant de la propriété privée. Des suppléants peuvent être désignés dans les mêmes conditions.

La Commission ne peut délibérer que si ses trois membres sont présents. Suivant les règles habituelles, si aucune majorité ne peut se former sur un chiffre, le président fixe l'indemnité et sa décision constitue la décision de la Commission.

Le décret du 30 octobre 1935, qui a établi ces règles, maintient la compétence de la Commission pour toutes les causes relevant jadis du petit jury ; à celles-ci, de plus, il en ajoute deux :

1) La Commission fixera les indemnités qui pourront être dues aux propriétaires de terrains à acquérir en pleine propriété lorsque le captage d'une source, d'une eau souterraine ou d'une eau superficielle (cours d'eau, lac, barrage, réservoir) pour le service d'une commune ou d'une agglomération aura été déclaré d'utilité publique.

2) Elle fixera également les indemnités qui pourraient être dues aux propriétaires des terrains situés dans le périmètre de protection qu'il y aurait lieu d'établir pour les ouvrages existants de captage et pour les ouvrages d'amenée et de distribution des eaux servant à l'alimentation.

La procédure sans commission. — La loi du 20 août 1881, modifiée par la loi du 25 décembre 1929, prévoit une expropriation sans intervention du jury, s'agissant de l'élargissement à 6 mètres au plus des chemins ruraux, si l'emprise ne doit porter que sur des terrains autres que maisons, cours, jardins et espaces clos. Les décrets de 1935 ont maintenu les règles antérieures. L'élargissement est prononcé par le Conseil municipal, et, s'il y a réclamation des intéressés, par la Commission départementale. Le juge de paix prononce l'expropriation et fixe le montant de l'indemnité.

L'expropriation pour cause d'insalubrité. — Ayant été introduite dans notre législation par la loi du 17 juin 1915, modifiant l'article 18 de la loi du 15 février 1902, l'expropriation pour cause d'insalubrité ne rentre pas dans le cadre de cette étude. Aussi l'avons-nous passée sous silence au cours de notre première partie. Comme néanmoins le décret du 30 octobre 1935 a modifié légèrement la procédure de cette expropriation particulière, il convient d'en dire quelques mots pour l'intelligence du sujet.

Lorsque des propriétaires se refusent à faire les frais nécessaires pour assurer à leurs locaux des conditions de salubrité normale, il semble légitime que la puissance publique intervienne pour mettre fin à un état de chose préjudiciable à l'hygiène. Mais il serait injuste que la collectivité ait à supporter de ce chef une dépense exagérée.

La procédure instituée s'efforce de concilier ces deux points de vue.

Seules les communes peuvent requérir l'expropriation d'un immeuble, de groupes d'immeubles ou de quartiers reconnus insalubres.

L'insalubrité est dénoncée par délibération du Conseil municipal, appuyée sur un avant-projet sommaire des travaux d'assainissement, et des plans parcellaires des terrains à exproprier.

La Commission sanitaire, puis le Comité de patronage des habitations à bon marché donnent leur avis. Le dossier est alors transmis au Conseil départemental d'hygiène qui, après avoir entendu les intéressés, délibère sur l'insalubrité, et déclare, pour chaque immeuble, s'il est salubre, totalement insalubre, ou partiellement insalubre (dans ce dernier cas, il établit la liste des travaux d'assainissement jugés nécessaires).

Le Préfet est ensuite saisi. S'il prend en considération la délibération du Conseil municipal, il prescrit une enquête portant sur l'utilité des travaux et les parcelles sujettes à l'expropriation.

Le Président du tribunal dans le ressort duquel les biens sont situés désigne un expert. Celui-ci procède à une triple estimation :

1) De la valeur vénale de chaque immeuble à acquérir, abstraction faite de ses conditions d'insalubrité.

2) De la dépense qu'entraîneraient les travaux à faire pour rendre l'immeuble salubre.

3) Dans le cas où l'immeuble doit être frappé d'interdiction totale, de la valeur actuelle des terrains supposés nus et de celle des matériaux à provenir des démolitions.

Au vu de ces enquêtes et expertises, le Préfet prend, s'il y a lieu, un arrêté déclarant d'utilité publique et déterminant les propriétés auxquelles l'expropriation est applicable.

Dans les dix jours de sa publication, cet arrêté peut être déféré au Ministre de la Santé publique qui statue après avis du Conseil supérieur d'hygiène de France.

La procédure ordinaire d'expropriation est ensuite suivie, mais des règles particulières sont applicables concernant les indemnités.

A l'égard du propriétaire, la commission arbitrale fixe la valeur vénale de l'immeuble, abstraction faite de ses conditions d'insalubrité. Elle en défalque le coût des travaux qui ont été jugés nécessaires par le Conseil départemental d'hygiène. L'indemnité due est égale à la différence de ces deux sommes, sans pouvoir être inférieure à la valeur du terrain nu.

A l'égard des locataires qui exploitaient dans les locaux

expropriés un commerce ou une industrie donnant lieu à patente, l'indemnité d'éviction est soumise à réduction si l'exercice de cette profession s'est révélé, du fait de l'exploitant, une cause spéciale d'insalubrité.

« Le taux de cette réduction », dit le décret « égale celui des bénéfices obtenus au détriment de la santé publique ». Ce critérium est évidemment bien imprécis.

Signalons enfin que les propriétaires sont déchus de leur droit de préemption sur les terrains ultérieurement remis en vente par la commune.

Malgré ces dispositions qui datent pour la plupart de la loi de 1915, le jury avait pris l'habitude d'accorder pour les habitations insalubres des indemnités relativement considérables. Il est encore trop tôt pour savoir ce que fera la Commission arbitrale ; il est probable cependant qu'elle réagira contre cette tendance fâcheuse.

L'expropriation pour travaux militaires. — En règle générale, la procédure d'expropriation reste la même, quelle que soit l'autorité au nom de qui elle est poursuivie. Nous avons même vu que le décret du 3 mai 1936 avait abandonné, en matière d'enquête préalable, la distinction qui était établie entre travaux entrepris pour le compte d'une commune et travaux entrepris pour le compte d'un département ou de l'Etat. En d'autres termes, il n'y a pas de degrés dans l'utilité publique ; aucune cause n'est considérée comme supérieure à une autre.

L'administration militaire bénéficie pourtant d'une situation privilégiée. Les intérêts privés paraissent moins respectables dès que la défense du territoire est en jeu. De plus, en cette matière, la rapidité est souvent une condition du succès.

Aussi la loi du 30 mars 1831 avait-elle prévu une pro-

cédure spéciale en cas d'urgence, s'agissant de travaux de fortifications. L'urgence était prononcée par le décret autorisant les travaux et déclarant l'utilité publique. Le tribunal fixait, après expertise, une indemnité provisoire de dépossession, et autorisait l'Administration à se mettre en possession, après avoir consigné l'indemnité, ou l'avoir payée, si le propriétaire l'estimait suffisante. Dans le cas contraire, le règlement définitif de l'indemnité se faisait suivant la procédure habituelle.

Un décret du 30 octobre 1935 a repris ces dispositions en les aggravant considérablement.

Il existe une procédure d'urgence et une procédure d'extrême urgence (1).

Procédure d'urgence. — L'urgence est reconnue par le décret qui déclare l'utilité publique ou par un décret postérieur.

Le décret est transmis au Préfet. Dans les vingt-quatre heures, celui-ci en envoie une ampliation au président du tribunal de première instance dans le ressort duquel sont situés les biens à exproprier, et au maire de la commune de leur situation.

Cependant que le maire fait publier sans délai ce décret, le président du tribunal nomme un juge commissaire et un expert qui se transporteront sur les lieux. Le jour et l'heure de cette descente sont fixés par une ordonnance du juge commissaire, notifiée au maire de la commune intéressée.

L'administration militaire convoque, pour le même jour et à la même heure, les propriétaires et usufruitiers,

(1) Même dans le cas exceptionnel où ni l'urgence, ni l'extrême urgence ne seraient déclarées, l'administration militaire jouit d'un régime spécial : d'après l'article 59 du décret du 8 août 1935, les terrains à exproprier sont déterminés par décret, sans que le recours à aucune enquête préalable soit nécessaire.

ainsi que tous autres occupants. De son côté, le Préfet désigne un agent de l'administration des domaines et un expert, qui se joindront au juge commissaire, au maire, à l'agent de l'administration militaire et à l'expert désigné par le président du tribunal.

La commission étant réunie, l'agent de l'administration militaire détermine, par des pieux et piquets, le périmètre des terrains dont l'exécution des travaux nécessite l'expropriation. La procédure est donc extrêmement sommaire.

L'expert désigné par le Préfet procède alors, de concert avec l'agent des domaines, à la levée de plan parcellaire, dans le cadre du périmètre général. Les limites des propriétés particulières intéressées sont ainsi établies.

Dans un délai qui ne peut être supérieur à deux mois, l'expert désigné par le président du tribunal dresse un procès-verbal qui comprend :

1) Un état descriptif des lieux, assez détaillé pour pouvoir servir de base à une appréciation ultérieure de leur valeur ;

2) L'estimation de la valeur foncière et locative de chaque parcelle, et de l'indemnité représentative du dommage causé au détenteur par le déménagement.

Dès lors deux cas peuvent se présenter :

— Ou les propriétaires consentent à la cession, et acquiescent aux conditions qui leur sont proposées par l'Administration (il faut noter que c'est ici cette dernière qui conserve l'initiative de la proposition) : un acte de vente est alors passé en la forme administrative entre eux et le Préfet.

— Ou les propriétaires refusent : et le président du tribunal prononce par ordonnance l'expropriation. Il détermine également :

L'indemnité de déménagement à payer au détenteur avant l'occupation des terrains.

L'indemnité approximative et provisionnelle de dépossession à consigner préalablement à la prise de possession.

Sous réserve de l'accomplissement préalable de ces formalités, il autorise l'Administration à se mettre en possession.

L'indemnité définitive sera fixée ensuite par la Commission arbitrale, selon les règles habituelles.

Procédure d'extrême urgence. — Une procédure spéciale permet à l'Administration d'occuper des terrains avant même de commencer à en poursuivre l'expropriation.

L'extrême urgence doit être déclarée par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat. Cette mesure ne doit en effet être qu'exceptionnelle. Le Préfet prend les arrêtés prévus par la loi du 29 décembre 1892 sur la servitude d'occupation temporaire, indiquant les parcelles atteintes, et les travaux justifiant l'occupation. Les agents de l'Administration peuvent alors pénétrer sur les terrains qui ne sont ni clos ni attenants aux habitations. Si l'intéressé le demande, l'Administration doit fixer et consigner dans la quinzaine une provision représentant l'indemnité éventuelle de dépossession.

Dans les trois mois qui suivent la prise de possession, elle est tenue d'engager la procédure d'expropriation. La Commission arbitrale peut attribuer le cas échéant une indemnité spéciale aux intéressés qui justifient d'un préjudice causé par la rapidité de la procédure.

Ces règles sont commodes pour l'Administration, mais elles sont dangereuses pour les particuliers. Elles placent ceux-ci devant le fait accompli, en les frustrant des for-

malités protectrices prévues à leur égard. Elles peuvent être légitimes tant qu'elles demeurent tout à fait exceptionnelles ; mais depuis la guerre se marque une fâcheuse tendance à les étendre.

Les administrations civiles peuvent sans doute avoir besoin d'exécuter certains travaux dans le plus bref délai possible. Aussi bien la loi de 1841 avait-elle prévu dans ce cas le recours à une procédure spéciale : un décret déclarait l'urgence, et l'autorité expropriante pouvait prendre possession des terrains sitôt après le jugement d'expropriation, à charge de consigner une somme fixée par le tribunal.

Ces dispositions n'ont pas été reprises par le décret du 30 octobre 1935. Mais dès avant cette date, le législateur marquait une tendance à leur substituer la procédure applicable aux travaux militaires. C'est ainsi qu'une loi du 12 août 1919 avait prévu l'extension de celle-ci à tous les travaux publics urgents (primitivement valable trois ans, la loi était prorogée de trois nouvelles années à chaque échéance). La même extension fut réalisée par le décret du 29 juin 1934 (plan Marquet) à tous les travaux prévus au plan.

Depuis 1935, des mesures semblables ont été prises. L'article 16 du décret du 25 juillet 1935, sur les plans régionaux d'urbanisme, renvoie, pour les opérations urgentes à réaliser, aux règles concernant les travaux militaires. Il en est de même du décret du 30 octobre 1935 sur l'édification d'habitations rurales pour familles nombreuses et nécessiteuses. Même solution, enfin, pour les expropriations nécessitées par les grands travaux destinés à combattre le chômage (décret du 7 septembre 1936).

Ces dispositions très générales posèrent d'ailleurs un problème d'interprétation : devait-on admettre que la

procédure des travaux militaires s'appliquait désormais automatiquement à toutes les opérations d'une certaine nature, ou qu'au contraire pour chaque cas une déclaration d'urgence par décret devait intervenir, conformément à l'article 2 du décret du 30 octobre 1935 ?

Cette seconde solution fut admise par l'Administration (1). Mais de nouvelles difficultés se présentèrent du fait d'un manque de coordination entre les divers décrets, trop rapidement élaborés. L'urgence une fois déclarée, quel texte fallait-il appliquer ? L'article 59 du décret du 8 août 1935 (2) ou le décret du 30 octobre 1935 ? (Le décret du 7 septembre 1935 renvoie formellement à l'un et à l'autre).

C'est ici pour la première solution, la plus restrictive de ses droits, qu'opta l'Administration. En conséquence, le décret qui déclare d'urgence doit désigner les terrains à exproprier ; si le service intéressé n'est pas en mesure d'opérer cette détermination, on retombe dans la procédure ordinaire.

Signalons enfin une anomalie qu'a révélé la pratique. Le redressement d'une route nationale a été décidé pour certains endroits. Les opérations étant inscrites dans un plan de grands travaux, l'urgence est déclarée par l'arrêté préfectoral qui prononce l'utilité publique ; les terrains nécessaires sont donc expropriés sans enquête. Mais l'Ad-

(1) Cependant l'Administration admet qu'en matière de redressement ou d'élargissement des routes nationales, et de création de champs de visibilité, l'arrêté préfectoral qui déclare l'utilité publique peut en même temps prononcer l'urgence. Elle considère que l'urgence n'étant que le complément de l'utilité publique, l'autorité compétente pour déclarer celle-ci l'est à fortiori pour déclarer l'urgence. Cette solution paraît bien conforme à l'esprit, sinon au texte, des récents décrets. Le Conseil d'Etat n'a pas eu à se prononcer sur cette pratique qui a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil Supérieur des Ponts et Chaussées.

(2) Voir la note, page 114.

ministration veut délaissier la portion de route devenue inutile : comme aucune procédure spéciale n'a été prévue pour le déclassement du domaine public, les règles habituelles s'appliquent, et le service doit faire procéder à l'enquête qu'il avait jusqu'alors évitée.



Sans tenir compte de cette absence de coordination entre les textes qui paraît tenir bien davantage au trop bref délai dont disposèrent leurs rédacteurs qu'au manque de prévoyance de ceux-ci, l'évolution récente de la procédure de l'expropriation nous semble constituer une remarquable illustration de l'œuvre que peut accomplir le pouvoir exécutif quand le législatif lui a accordé, suivant l'expression qui paraît recueillir les faveurs de la doctrine, « une délégation de matières ». Les services aussitôt accomplissent des réformes qu'ils savent que le Parlement leur aurait sans doute refusées.

Certes, notre procédure de l'expropriation était archaïque et son remaniement s'imposait à une époque où de grands travaux devaient être mis en chantier. Mais on peut regretter que l'Administration ne se soit pas préoccupée davantage de la sauvegarde des intérêts privés. Après avoir été exagérément protégés, ceux-ci se trouvent aujourd'hui bien négligés. Mais, faut-il prévoir une réaction prochaine, ou n'y a-t-il là qu'une des premières étapes d'une lente évolution destinée à se poursuivre ? Nous penchons plutôt pour cette seconde hypothèse.

CHAPITRE III

L'EXTENSION DE L'EMPRISE DANS L'ESPACE :

L'EXPROPRIATION PAR ZONE

L'expropriation étant un privilège exorbitant de la puissance publique, il importe, semble-t-il, qu'elle soit limitée aux seuls terrains nécessaires à l'exécution de l'ouvrage projeté. Telle était du moins la conception du législateur de 1841. Mais les principes en apparence les mieux fondés ne résistent pas toujours à l'épreuve des faits ; l'expérience devait montrer l'insuffisance de la conception primitive.

La loi de 1841 s'exprimait ainsi :

« Les tribunaux ne peuvent prononcer l'expropriation qu'autant que l'utilité en a été constatée dans les formes prescrites par la loi. Ces formes consistent :

« 1) Dans la loi ou l'ordonnance royale qui autorise l'exécution des travaux pour lesquels l'expropriation est requise.

« 2) Dans l'acte du préfet qui désigne les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu.

« La rétrocession des terrains à leurs anciens propriétaires doit être faite si des terrains acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination ».

De ce texte, donc, deux règles se dégageaient : l'expropriation n'était possible que s'agissant de travaux publics ; l'emprise ne devait excéder en aucun cas la surface fixée par le périmètre de ces travaux. Le Conseil d'Etat veillait au respect de la première ; les tribunaux judiciaires sanctionnaient les manquements à la seconde.

Les actes administratifs déclarant l'utilité publique pouvant être déférés pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat, celui-ci s'était reconnu de longue date le droit de rechercher si les travaux qui avaient fait l'objet de la déclaration rentraient dans la sphère d'application de la loi de 1841, dont il interprétait d'ailleurs très strictement les termes. Les recours des particuliers avaient été admis bien des fois. Nous ne citerons qu'un des arrêts, du 20 avril 1917 (ville de Caen), parce qu'il montre bien les effets de ce contrôle, et qu'il paraît avoir soulevé à l'époque quelque émotion et avoir hâté l'évolution de la législation. Voici les considérants du Conseil d'Etat :

« ...Considérant que la création d'une décharge publique destinée à permettre aux entrepreneurs de travaux et aux particuliers de se débarrasser de vieux matériaux et des décombres provenant des démolitions n'est pas un travail, qui, par sa nature, puisse faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique et permettre le recours à la procédure d'expropriation régie par la loi du 3 mai 1841 ; que d'ailleurs... la ville de Caen s'est proposée moins de mettre à la disposition de ses habitants un lieu où ils puissent se débarrasser de décombres et vieux matériaux que d'acquérir de vastes terrains nus joignant l'agglomération, et ce dans le but de les revendre après les avoir remblayés et lotis en vue de l'édification de maisons et de la création d'un quartier nouveau ; qu'une telle opération qui n'a d'autre fin ni d'autre utilité que de favoriser l'exten-

sion de la ville en donnant des facilités aux constructeurs, n'est pas de celles pour lesquelles les administrations municipales peuvent, dans l'état actuel de la législation, recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique... etc. »

Devant une jurisprudence aussi ferme, l'autorité compétente en était réduite à n'accorder que dans certains cas bien déterminés la déclaration d'utilité publique. Pour compenser la gêne qui résultait de cette manière de faire, il eût fallu que l'administration expropriante pût ensuite donner une large portée à la déclaration obtenue. Mais elle se heurtait alors aux décisions de la Cour de Cassation, qui interprétait au contraire cet acte de façon rigide, en s'en tenant à sa conception avec, comme le note M. DIRAT (1), « une belle indifférence juridique pour les conséquences pratiques pouvant découler de ses arrêts, qui étaient susceptibles d'aller jusqu'à annihiler les avantages procurés par le travail public ».

Elle avait ainsi jugé, le 13 janvier 1840, que « la loi qui autorise l'ouverture d'un canal ne saurait autoriser les expropriations de terrains destinés à l'établissement d'un chemin se reliant au canal, quand la loi d'ouverture du canal ne mentionnait pas la création de ce chemin » ; le 21 novembre 1836, que, quand la construction d'une route nationale a coupé un ruisseau dont il importe d'opérer le redressement, « la déclaration d'utilité publique des travaux n'autorise pas l'expropriation des terrains nécessaires pour le redressement du ruisseau » ; et encore, en 1849, que « l'adjonction de lignes d'embranchement à une ligne principale de chemin de fer ne permet pas à la compagnie concessionnaire d'appliquer à l'agrandissement de la gare

(1) DIRAT, *op. cit.*

de la ligne principale le droit d'expropriation qui ne lui appartient que comme concessionnaire des embranchements ». D'autres exemples pourraient être cités (1).

Sans doute ces jurisprudences des deux Cours Suprêmes étaient-elles conformes à l'esprit de la loi de 1841. Elles n'en étaient pas moins fort gênantes pour l'Administration. Plusieurs fois saisies de projets de réforme, les Chambres n'avaient pu se mettre d'accord sur un texte. Ici encore, la guerre allait hâter les cours des travaux parlementaires. Les nombreuses reconstructions auxquelles il allait falloir procéder une fois la paix revenue, exigeaient qu'une plus grande latitude fût laissée aux pouvoirs publics.

Ainsi fut votée la loi du 6 novembre 1918, dont les dispositions furent reprises par le décret du 8 août 1935. Au point de vue qui nous intéresse, elle apporta deux modifications à la législation antérieure.

Tout d'abord, au mot *travaux* est substitué le mot *opérations*. A première vue, ce changement de vocable ne paraît pas présenter une grande importance ; rien n'aurait empêché d'interpréter « travaux » dans un sens large, jusqu'à le rendre synonyme d'opérations. Mais puisque telle n'avait pas été jusqu'alors la conception de la jurisprudence, il était bon qu'une terminologie nouvelle vienne marquer la volonté du législateur de rompre avec les anciens errements, et d'accroître les prérogatives de l'autorité expropriante.

Mais surtout, la loi réglemente l'expropriation par zone. Exproprier par zone, c'est « exproprier non seulement les superficies comprises dans le périmètre des ouvrages publics projetés, mais encore toutes celles qui sont reconnues

(1) Voir Rapport JEANNENEY. Sénat Doc. Parl. 1917, p. 286.

nécessaires pour assurer à ces ouvrages leur pleine valeur immédiate et d'avenir ».

Cette procédure n'était pas absolument nouvelle dans notre législation. Le décret de 1852, complété par la loi de 1912, sur les rues de Paris, dont nous avons parlé (1), et la possibilité donnée aux communes d'exproprier des quartiers reconnus insalubres, n'en étaient au fond que des applications particulières. En 1918, le principe général est posé :

« Désormais, déclare dans son rapport au Sénat M. JEANNENEY, la déclaration d'utilité publique d'un ouvrage public entraîne celle des installations utiles à son exploitation. Tout ouvrage public pourra être assorti non seulement des installations que comporte directement sa mise en valeur, mais encore de toutes celles qui sont avec lui en connexion étroite d'utilité, qui sont nécessaires pour assurer sa pleine valeur ».

La loi ne tente pas d'énumérer les opérations auxquelles s'applique la procédure nouvelle ; une énumération risquerait toujours d'être incomplète ; mieux vaut laisser se dégager d'eux-mêmes les cas d'application. Peu importe d'ailleurs que les travaux doivent être réalisés en une seule fois ou par étapes successives ; le rapport de M. JEANNENEY est formel à cet égard.

De même le législateur n'a pas donné de la zone une définition précise, se refusant à suivre l'exemple de certains pays étrangers, qui en avaient indiqué les bornes, eu égard à la nature de l'œuvre à exécuter. Il a estimé qu'il ne pouvait exister de cas général, mais seulement une série de cas d'espèce, et qu'un large pouvoir d'appréciation devait être laissé à l'autorité responsable. « Il ne

(1) Voir page 29.

fallait pas que plus tard l'Administration, arguant de ce que ses pouvoirs restaient étroitement circonscrits par la loi, se vît contrainte, comme elle jugeait l'être auparavant, de refuser ses droits à l'intérêt public » (1).

Le désir de protéger les droits des particuliers atteints par la procédure nouvelle se marque d'ailleurs par une double limitation, l'une de forme, l'autre de fond.

L'arbitraire administratif est évité grâce à l'intervention obligatoire du Conseil d'Etat. Les articles 69 et 71 du décret du 8 août 1935 (qui a modifié légèrement sur ce point la loi de 1918) disposent en effet :

« L'utilité de l'expropriation par zone est déclarée dans l'acte même qui reconnaît l'utilité publique des travaux projetés ou dans un acte ultérieur rendu dans la même forme avant l'achèvement des travaux. Lorsque l'exécution des travaux n'exige pas une déclaration d'utilité publique, cette utilité est spécialement déclarée par un décret en Conseil d'Etat.

« Un décret en Conseil d'Etat, au vu d'un projet établi à la suite d'une enquête opérée dans les conditions habituelles autorise, s'il y a lieu, l'Administration à poursuivre la procédure d'expropriation.

« Ce décret détermine les différentes zones pour lesquelles l'autorisation d'exproprier est accordée et indique, pour chacune d'elles, le motif de cette extension. Il fixe en outre le mode d'emploi des terrains qui ne seront pas incorporés aux ouvrages publics et éventuellement les conditions auxquelles leur vente sera subordonnée. »

Une deuxième limitation a été introduite par le Sénat. Dans son projet, le Gouvernement proposait d'étendre la faculté d'exproprier à des « immeubles jugés utiles pour

(1) Rapport JEANNENEY.

l'établissement d'installations privées, pourvu qu'elles fussent nécessaires à la bonne exploitation de l'ouvrage projeté ». Marquant une fois de plus l'hostilité que nous avons notée à admettre l'expropriation en faveur d'activités privées même d'intérêt général, la Haute Assemblée rejeta ce texte. « Ce n'est pas l'affaire d'une loi d'utilité publique », déclara M. JEANNENEY, « que de préparer des installations privées : elle n'en saurait en tous cas admettre qui ne seraient subordonnées à l'intérêt public. Par exemple, rien ne s'oppose à ce que des terrains acquis après déclaration d'utilité publique, soient loués, concédés ou même aliénés à des particuliers ; mais en principe ce ne doit être que sous la garantie formelle que leur destination d'intérêt général sera respectée. Leurs installations participent donc au caractère public de l'ouvrage ».

Nous avouons saisir assez difficilement la différence entre l'opinion du rapporteur et la proposition du gouvernement. Puisque, d'après ce dernier, les immeubles acquis devaient servir « à l'établissement d'installations privées nécessaires à l'exploitation de l'ouvrage public », il semble que celles-ci acquéraient par là même une « destination d'intérêt général ». Puisqu'il faut néanmoins donner un sens à la modification opérée par le Sénat, peut-être faut-il admettre que les biens expropriés ne pourront être loués ou aliénés que moyennant certaines garanties, consistant par exemple en une servitude d'utilisation, avec clause de retour à l'autorité expropriante en cas de manquement à l'obligation contractée (Telle est du moins la solution que nous proposons).

Reste à chercher maintenant quels peuvent être les cas d'application de la nouvelle procédure. Les rapporteurs de la loi les ont classés en deux catégories : les opé-

rations de voirie, et plus généralement, d'urbanisme ; les autres grands travaux.

Nous avons suffisamment insisté sur le premier point pour qu'il soit besoin d'y consacrer maintenant de longs développements. Il est certain que l'expropriation par zone peut être très utile, tant pour l'aménagement des quartiers existants que pour la préparation des extensions futures. Au lendemain du vote de la loi, M. ROLLAND (1) faisait remarquer que « tant que les villes ne seraient pas tenues d'élaborer des plans d'aménagement et d'extension, on pouvait craindre que la faculté d'exproprier par zone leur permît seulement de se livrer, sur une plus vaste échelle, à des opérations de voirie incohérentes ». A présent qu'existent les projets d'aménagement, cette critique ne porte plus ; mais il reste que, la plupart du temps, les municipalités se heurteront, pour réaliser des opérations de cette envergure, à des difficultés financières insurmontables.

Quant aux autres grands travaux, les rapporteurs insistent beaucoup sur la construction et l'aménagement des ports. « Un port de mer », dit M. JEANNENEY, « n'est pas un simple lieu d'accostage : il est avant tout un point de jonction entre les grandes routes maritimes d'une part, et, d'autre part, avec les voies fluviales et ferrées. Ce doit être essentiellement une usine de manutention. Il ne lui faut pas seulement des quais, appareils de levage, engins divers d'embarquement et de débarquement, bassins de radoub, etc... On ne le conçoit plus sans de puissants moyens d'évacuation, sans un réseau étendu de voies d'accès, de garage, de stationnement, de triage, car au-

(1) ROLLAND « Le remaniement du régime de l'expropriation », *Revue du droit public*, janv., fév., mars 1919.

delà des quais il lui faut des hangars, des entrepôts, des magasins publics, des salles de vente, puis encore des chantiers, des ateliers, où, avant leur réexpédition, les produits débarqués puissent être triés, traités, parfois même manufacturés. C'est toute une concentration commerciale et industrielle qu'une bonne organisation recommande dans son voisinage.

« L'exécution de telles œuvres n'est possible qu'à la condition première d'un vaste plan d'ensemble, s'étendant à toutes les installations qui sont avec le port en connexion nécessaire de travail, fixant leur place utile et ne négligeant pas les besoins ultérieurs. »

L'exemple de M. JEANNENEY était assurément fort judicieusement choisi. Mais en dehors de lui et des cas similaires, quels sont les grands travaux auxquels pourrait s'appliquer l'expropriation par zone ? On n'en voit guère.

Par la nature même des choses, celle-ci ne devait qu'exceptionnellement être mise en pratique.

CHAPITRE IV

L'EXTENSION DE L'EMPRISE DANS LE TEMPS :

LA PRÉVISION DE L'AVENIR

Le but essentiel de l'expropriation par zone était de réaliser une extension de l'emprise dans l'espace. Sans doute permet-elle à l'occasion d'exproprier des terrains dont l'utilité n'apparaîtra que plus tard : aussi bien la loi autorise-t-elle l'acquisition des immeubles susceptibles de procurer aux ouvrages publics leur « pleine valeur d'avenir », et les travaux peuvent-ils n'être effectués que par étapes. Il n'en reste pas moins que l'expropriation doit être immédiate, et opérée au bénéfice d'une opération actuellement entreprise.

La loi de 1918 ne s'occupait donc pas des œuvres dont l'exécution ne devait être commencée qu'ultérieurement. Parmi celles-ci, les unes sont encore imprévisibles, mais d'autres par contre peuvent exister déjà à l'état de projets, et les plans en être établis. Dans ce cas, il convenait de prendre des précautions spéciales pour que des opérations effectuées par des particuliers dans leur intérêt personnel ne viennent gêner la réalisation future de l'ouvrage public.

En somme, qui dit plan de travaux dit en même temps servitudes imposées à la propriété privée. C'est ce que nous

allons voir en étudiant les mesures prises en ce sens en matière de voirie : urbanisme, d'abord, et, plus récemment, élargissement des routes nationales.



Les servitudes imposées par le plan général d'alignement institué par la loi de 1810 ne concernaient que les travaux entrepris pour l'aménagement des voies existantes ; elles ne s'exerçaient pas sur les propriétés riveraines des voies à créer : il fallait dans ce cas recourir à la procédure ordinaire de l'expropriation. Les communes se plaignaient de ces dispositions restrictives. Le législateur de 1919-24 s'efforça de trouver pour ce cas une solution qui conciliât à la fois l'intérêt des propriétaires et celui des collectivités. L'article 10 de la loi détermine les règles applicables s'agissant des voies nouvelles prévues au plan d'aménagement et d'extension. Malheureusement cet article 10 est fort mal rédigé et extrêmement obscur : chacun de ses paragraphes demande une interprétation que rend particulièrement délicate l'absence de discussion parlementaire. Les articles 5 et 6 du décret du 25 juillet 1935 sur l'aménagement de la région parisienne en modifient les termes et font ainsi disparaître les principales difficultés ; il est regrettable que le décret de la même date sur les projets régionaux d'urbanisme se soit contenté de déclarer l'ancien texte maintenu en vigueur. Il est vrai que cette erreur, qui provient sans doute d'un manque de coordination dans les travaux préparatoires des décrets, peut être compensée par ce fait que les dispositions applicables à la région parisienne peuvent être étendues à tous les projets régionaux et communaux du territoire.

Ceci dit, il y a lieu de distinguer deux cas : les voies à

ouvrir seront situées à l'intérieur de l'agglomération, ou au contraire elles seront au dehors de celle-ci.

1^o Voies à ouvrir à l'intérieur de l'agglomération. Ce cas est prévu par le paragraphe 2 de l'article 10 qui dispose :

« Lorsqu'il s'agira de constructions à édifier en bordure des voies ou places non encore ouvertes ou simplement projetées au plan d'aménagement, la demande sera soumise au Conseil Municipal qui décidera si la commune est en mesure d'effectuer dans le délai de quinze ans les travaux prévus ou la partie de ces travaux nécessaire pour que le tronçon de voie amorcé au droit de la construction à édifier soit relié au réseau des voies publiques environnantes. Dans l'affirmative, le Conseil votera les ressources qu'il entend affecter à ces travaux, et le constructeur devra se conformer aux alignements approuvés. »

Donc le propriétaire, avant de faire bâtir, doit demander une permission de construire s'il se trouve en bordure de « voies ou places non encore ouvertes ou simplement projetées ». Que signifient ces deux expressions ? Sans doute, puisqu'il y a là une gradation, faut-il comprendre que les voies non encore ouvertes sont celles prévues à la fois au plan général d'alignement et au plan d'aménagement, au lieu que les voies simplement projetées sont celles qui ne sont portées que sur ce dernier.

Puisqu'on obligeait le propriétaire à respecter un alignement que ne justifiait l'existence d'aucune voie publique, il fallait lui accorder un dédommagement. C'est pourquoi la loi prévoit que les travaux devraient être exécutés dans un certain délai.

La détermination de ce délai donna lieu à discussion : une proposition de loi de M. SIEGFRIED avait fixé trente ans ; la commission de législation de la Chambre trouva

cette durée trop longue et adopta cinq ans. Finalement on se mit d'accord sur un texte transactionnel : le délai de quinze ans fut décidé.

Ce délai court à partir du jour de la demande pour chaque propriétaire. Mais la loi précisant que la fraction minimum des travaux à faire est la partie nécessaire pour que le tronçon de voie amorcé au droit de la construction à modifier soit relié au réseau des voies publiques environnantes, il peut suffire de réaliser une faible portion de la voie projetée, si par bonheur l'immeuble à construire se trouve à l'une de ses extrémités.

Par contre, le législateur a entendu que la commune prenne un engagement ferme vis-à-vis du particulier intéressé. Dans la session ordinaire qui suit le dépôt de la demande, le Conseil Municipal doit voter les ressources qu'il entend consacrer à ces travaux. Il faut certainement que la somme votée soit en rapport avec l'importance des travaux à exécuter ; l'ouverture d'un crédit dérisoire devrait être interprétée comme un refus.

Mais dès lors une somme qui peut être importante va se trouver immobilisée pendant quinze ans. Ceci revient en somme à obliger la commune à payer immédiatement des travaux qu'elle n'a l'intention de faire exécuter que plus tard. Cette disposition serait de nature à faire renoncer à leurs projets un grand nombre de municipalités. Mais, comme le remarque M. BONDE (1), rien ne paraît s'opposer à ce que le Conseil Municipal vote chaque année une annuité qui, au bout d'un temps plus ou moins long, mais au maximum de quinze ans, viendra parfaire la somme nécessaire.

Le propriétaire est-il de son côté tenu de commencer

(1) BONDE, *op. cit.*

les travaux dans un certain délai ? La loi ne tranchant pas ce point, il convient, comme en matière d'alignement le long d'une voie existante, d'appliquer les règles générales en matière de voirie. La péremption d'un an s'applique ; au bout de ce temps, l'engagement de l'Administration devient caduc. Le jour où le propriétaire veut réellement construire, il doit faire une nouvelle demande.

Le Conseil Municipal dispose d'un autre moyen d'empêcher le propriétaire de construire : c'est de l'exproprier. L'article 10 dispose en effet que, « si la commune n'est pas en mesure d'effectuer les travaux dans le délai de quinze ans, elle aura la faculté de voter les ressources nécessaires à l'acquisition immédiate de l'immeuble, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation ».

Il en résulte que la commune ne pourrait pas, après avoir décidé d'effectuer les travaux, se raviser à l'échéance du délai et préférer exproprier l'immeuble. La décision doit être immédiate.

Enfin, si la commune ne se rallie ni à l'une ni à l'autre de ces solutions, elle renvoie la demande au Conseil Général. Celui-ci, dans sa première session ordinaire qui suit la décision du Conseil Municipal, doit décider s'il y a lieu, pour le département, d'effectuer les travaux ou d'acquérir l'immeuble, et voter pour ce faire les crédits nécessaires.

Si cette décision ne lui paraît pas opportune, l'autorité compétente (Maire ou Préfet suivant le cas) (1), doit délivrer à l'intéressé la permission demandée, sans respecter, bien entendu, l'alignement prévu au plan.

Que se passerait-il si, après avoir adopté le principe de l'exécution des travaux dans les quinze ans, le Conseil

(1) Voir page 36.

Municipal ou le Conseil Général ne votait pas les ressources nécessaires pour y faire face ? La loi n'a pas prévu formellement ce cas. Mais il semble que l'ouverture immédiate de crédits a été, dans l'esprit du législateur, une des conditions essentielles de la naissance de la servitude, et que par suite, dans l'hypothèse que nous envisageons, l'autorité administrative ne pourrait refuser la permission demandée.

Projets régionaux d'urbanisme. — Des dispositions particulières ont été prises par l'article 15 du décret du 27 juillet 1935 sur les plans régionaux d'urbanisme :

« En ce qui concerne les constructions à édifier en bordure des voies ou places publiques non encore ouvertes, projetées au plan d'aménagement régional, la faculté donnée aux Conseils Municipaux par l'article 10 de la loi de 1919-24 de décider l'exécution des travaux dans le délai de quinze ans et de voter les ressources nécessaires à l'acquisition immédiate de l'immeuble, à l'amiable ou par voie d'expropriation, sera, sur l'invitation du Préfet et après avis du Comité régional d'aménagement, exercée par les collectivités locales ou syndicats de communes, département ou syndicat interdépartemental chargé de l'exécution des travaux au droit de la construction projetée.. La décision des dites collectivités devra intervenir au cours de la première session ordinaire qui suivra le dépôt de la demande, si ces collectivités tiennent des sessions périodiques, ou sinon, dans le délai de trois mois.

« Dans le cas où cette décision incomberait à des communes ou syndicats de communes, et où cette décision serait négative, le Conseil Général du département sera, à leur défaut, appelé à se prononcer comme il est prévu à l'article 10 de la loi de 1919-24 ».

Il pourrait sembler à première vue que cet article limite au seul cas d'expropriation immédiate l'obligation pour le Conseil Municipal de voter les ressources nécessaires. Le texte porte, en effet : « la faculté donnée aux Conseils Municipaux... de décider l'exécution des travaux dans un délai de quinzaine et de voter les ressources nécessaires à l'acquisition immédiate de l'immeuble ». Mais nous pensons qu'il ne s'agit là que d'une rédaction défectueuse, à laquelle on ne peut attacher d'importance. En effet, le renvoi aux dispositions de l'article 10 est formel.

Par contre, des mesures nouvelles ont été prises par le décret relatif à l'aménagement de la Région parisienne.

Dispositions applicables à la Région parisienne. — L'article 4 commence par poser le principe général :

« Les propriétaires des terrains destinés à être incorporés au domaine public pour la réalisation d'une opération quelconque inscrite au projet régional ou au projet communal d'aménagement, et sur lesquels, par conséquent, il est interdit de bâtir, ne pourront, sous réserve des dispositions contenues dans les articles suivants, requérir l'expropriation des terrains ».

L'article 5 traite ensuite plus spécialement du cas qui nous intéresse :

« Lorsque, sur une propriété atteinte par le tracé d'une voie ou d'une place projetée, non encore ouverte, un bâtiment a été édifié avec le permis de construire, en bordure de la dite voie ou place, l'ouverture de celle-ci devra être réalisée, au moins pour le tronçon compris entre l'immeuble considéré et l'une des voies publiques avoisinantes, dans le délai de quinze ans à dater de la délivrance par le Maire du permis de construire, faute de quoi le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain et a

droit à une indemnité s'il a subi un dommage actuel, direct et certain ; cette indemnité sera fixée par le Conseil de Préfecture ».

Donc, dans la région parisienne (et ultérieurement dans les autres villes et régions soumises aux mêmes règles), la procédure est différente. La permission de construire est toujours accordée à l'alignement prévu au plan ; le Conseil Municipal n'a plus l'obligation ni d'exproprier immédiatement, ni de s'engager à faire les travaux dans un délai de quinze ans ; mais à l'expiration de ce délai, le propriétaire recouvre la faculté de bâtir où il lui plaît (ce qui généralement lui sera inutile puisque sa construction sera déjà élevée) ; et il a d'autre part le droit de réclamer une indemnité qui lui sera, semble-t-il, généralement accordée.

Là encore, l'évolution récente sacrifie de plus en plus l'intérêt privé à l'intérêt public.

2° Terrains situés en dehors de l'agglomération. Ce cas fait l'objet de l'alinéa 6 de l'article 10 de la loi de 1919-24 :

« L'interdiction de construire s'exercera sans réserve pendant trente ans à dater de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique du projet, sur les parcelles ou parties de parcelles de terrains nus dans les alignements projetés et situés en dehors de l'agglomération lorsqu'il s'agira de parcelles n'ayant pas d'accès direct à une voie publique faisant partie du réseau des voies urbaines de la commune. La permission de construire sera accordée suivant l'alignement projeté ».

Ce texte constitue sans doute la partie la plus obscure de la loi. Une remarque préliminaire s'impose : ainsi que l'indique la dernière phrase, l'expression « l'interdiction de construire » signifie simplement : l'interdiction de cons-

truire sans demander une permission et respecter l'alignement indiqué. Ceci dit, il convient de dégager les conditions auxquelles s'applique ce paragraphe.

Il faut d'abord qu'il s'agisse de terrains nus, situés en dehors de l'agglomération et qui se trouveront, une fois le plan exécuté, atteints par des voies nouvelles ou en bordure de celles-ci.

Il faut ensuite que ces terrains n'aient pas « d'accès direct à une voie publique faisant partie du réseau des voies urbaines de la commune ».

Cette dernière condition semble absolument incompréhensible. Comment en effet un terrain situé en dehors de l'agglomération peut-il avoir un accès direct à une voie urbaine ?

Les opinions des commentateurs de la loi diffèrent. M. MONSARRAT (1) estime qu'il y a là un lapsus et qu'il faut lire : « ayant un accès direct au réseau des voies publiques ». Même solution pour MM. MILHAUD et BARDI (2), qui admettent qu'il s'agit d'un accès direct à une voie reliée au réseau urbain.

M. BONDE fait remarquer que d'après le rapport supplémentaire de M. DORMOY, les terrains dont il s'agit sont de vastes étendues non bâties et dont l'aménagement ne pourrait se faire que moyennant un lotissement. Nous lisons en effet dans ce rapport :

« Une servitude plus complète est créée pour les terrains nus situés en dehors de l'agglomération et qui sont les terrains sur lesquels l'extension s'effectuera.

« Les terrains nus sans accès à la voie publique ne sont susceptibles d'être affectés à la construction que du fait du lotissement. Il est légitime d'obliger ces propriétaires

(1) MONSARRAT « Traité des voies urbaines ».

(2) *Op. cit.*

à se conformer strictement à l'alignement résultant du projet d'extension ».

Il en conclut qu'il est impossible de ne pas tenir compte de tous les termes de la loi, et que par suite le paragraphe 6 s'applique à toutes les parcelles de terrains remplissant les autres conditions prévues, même si elles sont reliées à une route ou à un chemin qui, par hypothèse, ne peut être une voie urbaine.

Nous préférons cette interprétation qui nous paraît plus conforme aux désirs du législateur.

Nous concluons donc que pour les terrains nus en dehors de l'agglomération et atteints pas le plan, il existe une servitude d'alignement d'une durée de trente ans, dont le délai commence à courir du jour où le projet d'aménagement a été déclaré d'utilité publique.

En regard de cette servitude imposée au propriétaire, la commune a-t-elle l'obligation de créer la voie projetée ? La loi est muette sur cette question.

Il nous est ici difficile de suivre M. BONDE dans son interprétation. Après avoir admis cette obligation, celui-ci se demande dans quel délai elle doit être remplie. Répondra-t-on trente ans ? Mais alors, comme ce délai part d'un point fixe, un propriétaire qui demanderait une permission de construire au bout de vingt-neuf ans obligerait la commune à réaliser immédiatement la voie projetée. Pour éviter ce résultat, M. BONDE propose la solution suivante :

Si la demande du propriétaire intervient dans les quinze première années, le Conseil Municipal (et, à son défaut, le Conseil Général) devra décider s'il peut s'engager à effectuer les travaux au cours de la période qui reste à courir jusqu'à l'expiration du délai de trente ans ou

acheter immédiatement l'immeuble. Sinon la permission doit être accordée sans respecter l'alignement .

Si la demande intervient dans les quinze dernières années, la même procédure s'appliquera, mais la commune aura toujours un délai de quinze ans pour effectuer les travaux.

Cette construction juridique nous paraît une interprétation très hardie de la pensée du législateur, à laquelle nous ne pouvons souscrire. Nous estimons que dans le cas prévu au paragraphe 6, la commune ne contracte aucun engagement : au bout des trente ans, si les travaux n'ont pas été exécutés, le propriétaire reprend seulement la disposition de son terrain et sans doute aurait-il droit à demander une indemnité au Conseil de Préfecture.

Région parisienne — Aucun de ces problèmes ne se pose plus pour la région parisienne. L'article 5, dont nous avons étudié les dispositions, comporte en effet un alinéa 2 ainsi conçu :

« Le délai prévu à l'alinéa précédent est porté à trente ans quand il s'agit d'un immeuble édifié sur une parcelle située en dehors de l'agglomération ».

Les règles ordinaires s'appliquent donc, mais avec une durée plus longue. C'est à cette solution sage qu'aurait dû, nous semble-t-il, se rallier le législateur de 1924.

Dispositions communes aux deux hypothèses envisagées. — Cas où le terrain non exproprié est impropre à recevoir une construction salubre. — La même solution s'applique alors s'agissant d'une voie non encore ouverte ou d'une voie existante (voir supra p. 21). L'article 10, paragraphe 7 porte en effet : « Aussi bien en bordure d'une voie ou place non encore ouverte et simplement projetée que d'une voie ou place existante à modifier... dans le

cas où l'aménagement prévu... interdira complètement toute construction sur la partie restante de l'immeuble ou si cette partie est impropre à recevoir une construction salubre... la permission de construire sera refusée et la commune devra, si l'intéressé le requiert, procéder à l'acquisition de l'immeuble. Faute de quoi, la permission de construire sera accordée sans observer l'alignement ».

Comme le font remarquer MM. MILHAUD et BARDI, la loi ne prévoit l'expropriation de la parcelle restante qu'au moment où le propriétaire demande une permission de construire sur le terrain non encore exproprié. Mais si cette autorisation est demandée après que le terrain a été absorbé et la nouvelle route créée, le propriétaire peut-il exiger de l'Administration ou l'expropriation, ou l'autorisation de bâtir sans observer l'alignement, en empiétant sur la chaussée ?

Nous ne le pensons pas. En effet, on se trouve alors devant une situation nouvelle : un propriétaire possède, en bordure d'une voie publique existante, un terrain dont l'exiguïté ne lui permet pas de construire. Il ne peut exiger en ce cas ni l'expropriation, ni même, nous semble-t-il, d'indemnité compensatrice. Il devait, au moment où la route a été créée, faire une réquisition d'emprise totale.

Cas où un terrain doit être complètement absorbé par l'exécution du plan. — Cette question n'a pas été tranchée par la loi de 1919-24. Il semble pourtant que le cas soit appelé à se présenter assez fréquemment : une rue ou une place, un jardin public, un parc, peuvent fort bien absorber un terrain de moyenne importance.

A la vérité, un des projets préliminaires avait envisagé cette hypothèse. « Si l'existence de constructions », y était-il mentionné, « est incompatible avec l'aménagement prévu par le plan ou le programme approuvé, l'autorisation

de construire ou de réparer sera refusée, et la commune devra, si l'intéressé le requiert, procéder à l'acquisition de l'immeuble soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation ».

Ce texte, jugé dangereux comme risquant d'imposer aux collectivités des sacrifices immédiats trop importants, fut rejeté par la commission et ne fut pas remplacé. De sorte qu'on est en droit de se demander quel régime il convient d'adopter : celui applicable aux parcelles restantes impropres à recevoir une construction salubre, ou celui concernant les terrains situés en bordure de voies non encore ouvertes ?

Il semble que, malgré son analogie avec le cas envisagé, la première hypothèse doive être rejetée, puisqu'aus-si bien son application avait d'abord été prévue, et a été repoussée par la suite. Le silence de la loi doit être interprété comme un renvoi au cas général. Nous concluons donc que, pour les terrains situés dans l'agglomération c'est la servitude de quinze ans qui joue, et celle de trente ans pour les terrains nus situés en dehors.

Dispositions applicables à la Région Parisienne. —
Art. 6 du décret du 25 juillet 1935 :

« Si le maire a refusé le permis de construire sur une parcelle entièrement comprise dans les alignements d'une voie ou place à créer ou à modifier, en vertu du plan régional ou du plan communal d'aménagement, cette parcelle devra être expropriée dans le délai de quinze ans à dater du refus du permis de construire.

« Dans le délai de trois mois à dater du paiement de l'indemnité d'expropriation, l'intéressé pourra demander en outre au Conseil de Préfecture de fixer le montant de l'indemnité représentative du dommage qu'il aura subi

du fait de l'interdiction de bâtir entre la date du refus qui lui aura été opposé et la date de l'expropriation.

« S'il n'a pas été procédé à l'expropriation de la parcelle dans le délai de quinze ans, le propriétaire reprendra la libre disposition de son terrain et il pourra demander au Conseil de Préfecture de lui attribuer une indemnité.

« Ces dispositions sont applicables si la partie hors alignement de la parcelle considérée est impropre à recevoir une construction conforme aux règlements en vigueur.

« Elles s'appliquent également aux parcelles et parties de parcelles comprises pour un emplacement réservé pour espaces libres ou pour services publics par le plan régional ou le plan communal d'aménagement ».

Ces dispositions n'appellent aucun commentaire. On voit aisément qu'elles dissipent toutes les obscurités du texte primitif, et qu'elles comblent les lacunes que nous y avons signalées. Quant au régime qu'elles instituent, il est conforme à la tendance générale que nous avons relevée comme étant celle des rédacteurs du décret.

La conservation des espaces boisés. — Un des premiers soucis de l'urbaniste est, nous l'avons vu, d'assurer aux habitants des villes des espaces libres suffisamment vastes et particulièrement des étendues boisées. Or, celles-ci, de plus en plus rares à l'intérieur des villes, tendent à disparaître de la périphérie pour céder la place à des lotissements.

La loi de 1919-24 disposait bien que le projet d'aménagement pourrait prévoir des emplacements réservés à la création de parcs, promenades ou jardins publics ; mais constituer un parc est une œuvre de longue haleine et mieux vaut s'efforcer de préserver les existants.

Les villes avaient-elles le pouvoir, en vertu de cette loi

de s'opposer aux défrichements jugés inopportuns ? Il le semble, puisque la conservation des espaces boisés était nommément indiquée par la loi comme un des buts qu'elles devaient poursuivre. Mais ce droit pouvait être contesté. Les rédacteurs du décret du 25 juillet 1935 sur les plans régionaux d'urbanisme jugèrent préférable de préciser la question :

ART. 13. — « Sans préjudice de l'autorisation du Ministre de l'Agriculture prévue par le Code Forestier, les bois, forêts et parcs se trouvant dans la région à aménager, qu'ils soient enclos ou non enclos, attenants ou non à des habitations, et si leur étendue dépasse un hectare, ne pourront, à peine des sanctions prévues par l'article 221 du Code Forestier, être défrichés que sur l'autorisation du Ministre de l'Intérieur, après avis du Comité régional et des préfets des départements intéressés.

Les étendues inférieures à un hectare peuvent être défrichées sur avis du Conseil Municipal approuvé par le Préfet.

Il résulte de ce texte que la prévision d'un espace libre à l'endroit occupé par le parc n'est pas une condition nécessaire pour que l'autorisation soit refusée. Il s'agit donc là d'une servitude très générale et très lourde, puisqu'elle est prévue sans limitation de durée, et que le propriétaire n'est pas certain d'être exproprié un jour.



Les servitudes imposées aux terrains nécessaires à l'amélioration des routes nationales. — De même que la concentration urbaine a obligé les villes à dresser des plans d'extension, de même l'augmentation incessante de la circulation automobile contraint aujourd'hui l'Administra-

tion à prévoir l'aménagement du réseau routier national. Nous avons vu (1) qu'un décret du 30 octobre 1935 avait pour but de ménager, aux passages dangereux, des servitudes de visibilité. Un autre décret de la même date, complété par un règlement d'administration publique du 20 février 1937 s'efforce de faciliter l'élargissement ultérieur des routes à grand trafic.

« L'accroissement du nombre d'automobiles », lit-on dans le rapport au Président de la République, « même s'il se poursuit à la cadence ralentie des années de crise, aura pour effet de doubler en vingt ans le nombre actuel d'automobiles... Dans les circonstances présentes il ne peut être question d'entreprendre des travaux d'aménagement qui seraient nécessaires pour que le réseau routier fût en rapport avec un trafic automobile supposé doublé ; tout au moins est-il indispensable de ménager dès à présent la possibilité d'effectuer ultérieurement les travaux nécessaires ».

En conséquence, le décret prévoit-il l'institution de servitudes s'appliquant à des « terrains réservés » en bordure de certaines routes :

ART. 1. — « Un décret contresigné par le Ministre des Travaux Publics, pris sur avis conforme du Conseil Général des Ponts et Chaussées, pourra déclarer réservés pour cause d'utilité publique les terrains nécessaires à l'exécution de projets d'amélioration de routes nationales par élargissement, rectification, déviation ou création de champs de visibilité, ainsi que les terrains situés dans une zone de 20 mètres au maximum de chaque côté des limites de la route projetée. »

Procédure de la détermination des terrains réservés. —

(1) Voir page 80.

La procédure débute par une enquête, en la forme de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. A la suite de cette enquête, intervient le décret prévu à l'article premier, qui désigne les terrains réservés. La publicité de cette décision est assurée par le dépôt à la mairie de chaque commune d'une copie du plan des parcelles intéressées.

Enfin, le décret peut prescrire l'établissement, pour tout ou partie des terrains réservés, d'un inventaire contradictoire de l'état des lieux.

Routes le long desquelles ces mesures peuvent être appliquées. — Ce sont d'abord les routes nationales. Ce sont ensuite, d'après l'article 10, celles des dépendances des voies de navigation intérieure et des ports maritimes de commerce qui constituent des voies publiques ouvertes à la circulation générale.

Par contre, en sont exempts les terrains frappés de servitudes en vertu de la législation de l'alignement ou de celle des plans d'aménagement et d'embellissement des villes.

Servitudes imposées. — Sur tous les terrains réservés, il existe une servitude commune. Aucune construction nouvelle ou modification de construction existante ne pourra être affectuée sans une autorisation préalable du Préfet. Les demandes d'autorisation doivent être accompagnées d'un état des lieux, des plans et projets de construction et d'une carte précisant la situation de l'immeuble. Le Préfet a un délai de deux mois pour répondre.

Que se passe-t-il si le Préfet ne répond pas dans ce délai ? Le décret étant muet sur ce point, il faut appliquer les règles ordinaires en matière de voirie, et admettre que le propriétaire peut commencer les travaux.

A quelles conditions l'autorisation sera-t-elle accordée ? Il faut distinguer deux cas, suivant que les terrains sont ou non compris dans l'emprise de la voie projetée.

1^o Terrains compris dans l'emprise de la route projetée. L'autorisation ne sera accordée que s'il s'agit de constructions provisoires ou de modifications d'immeubles existants ne pouvant créer un danger ou une gêne pour ces routes et la circulation qu'elles sont appelées à supporter.

Cette servitude n'est pas illimitée : dans les quinze ans de la publication du décret, l'Etat doit avoir acquis les immeubles à l'amiable ou par voie d'expropriation. Mais un nouveau décret, pris dans les mêmes formes que le premier peut, à l'expiration de ce délai, prolonger celui-ci d'une durée qui ne peut excéder quinze ans.

2^o Terrains situés en dehors des limites de la voie publique projetée. Pour ceux-ci, l'autorisation de construire fixe l'alignement des constructions nouvelles et arrête les conditions de construction et les servitudes auxquelles elles devront satisfaire du point de vue de l'aménagement de la route et de la localité.

Le rapport au Président de la République qui précède le décret nous renseigne sur l'esprit qui devra présider à la délivrance de cet alignement :

« Cet alignement sera conçu de façon à maintenir entre les façades des maisons et les limites de la route un espace découvert suffisant, soit pour des raisons hygiéniques, soit pour des fins esthétiques, soit même, et notamment au voisinage des grandes agglomérations, dans le but de ménager la possibilité de construire ultérieurement sans trop de frais des chaussées latérales destinées à la desserte des habitations riveraines de la route ».

En somme, ces mesures ne font que réaliser, à la char-

ge des immeubles situés en bordure des grandes routes, des servitudes qui peuvent être imposées dans les villes en vertu du plan d'aménagement et d'embellissement. L'analogie d'ailleurs ne s'arrête pas là. L'article 3 dispose en effet :

« Dans le cas où les conditions et servitudes rendraient impossible toute construction, ou si elles ne permettaient pas d'établir une construction salubre conformément aux règlements en vigueur, l'autorisation de construire sera refusée, et l'Etat devra, si l'intéressé le requiert, procéder à l'acquisition des terrains et immeubles à l'amiable ou par voie d'expropriation ».

Règle rigoureuse, puisqu'elle ne laisse à l'Etat aucun délai pour acquérir l'immeuble.

Sanctions. — En cas d'exécution de travaux sans autorisation préalable, le contrevenant sera puni des peines applicables aux contraventions d'alignement. La remise en état des lieux pourra en outre être ordonnée.

*
**

Toutes les dispositions que nous avons étudiées au cours de ce chapitre n'ont au fond qu'un seul but : rendre moins onéreuse une opération qui interviendra sans doute dans un délai prochain. Par là même, la politique de la prévision de l'avenir n'apparaît que comme un aspect d'un problème plus vaste : la limitation des sacrifices financiers de la puissance publique.

CHAPITRE V

LA LIMITATION DE LA CHARGE IMPOSÉE AUX FINANCES PUBLIQUES

L'extension de la notion d'utilité publique, en contraignant les personnes morales à entreprendre des travaux toujours plus importants et plus coûteux, a abouti à grever lourdement les finances publiques. Or, depuis la guerre, l'Etat comme les collectivités locales se sont constamment trouvés en peine pour équilibrer leurs budgets, et le problème financier n'a cessé de dominer l'évolution des conceptions et des doctrines. Sans doute semblerait-il injuste de déposséder un particulier de quelques-uns de ses droits sans lui accorder en retour une indemnité ; mais il semble également difficile de priver l'ensemble de la population d'une œuvre dont elle éprouve le besoin, parce que l'absence de ressources empêche d'accorder à quelques propriétaires la compensation qu'ils estiment raisonnable.

Le rôle du législateur est précisément de toujours maintenir la balance égale entre les intérêts en présence. Nous avons vu comment, par la suppression du jury, il s'était efforcé de rétablir une égalité qu'il estimait avoir été rompue au profit des propriétaires. Cet effort vers l'équilibre apparaît sous des aspects nouveaux quand on étudie les autres mesures qui ont été prises pour limiter le sacrifice imposé aux personnes morales de droit public.

SECTION I

LA RÉCUPÉRATION DE LA PLUS-VALUE RÉSULTANT DES TRAVAUX PUBLICS.

L'exécution de travaux publics contraint souvent à réaliser un empiètement sur les propriétés particulières. Mais, une fois les travaux terminés, les terrains voisins, du fait de leur situation nouvelle, connaissent souvent un accroissement de valeur parfois considérable, qu'ils aient été partiellement absorbés par l'assiette de l'ouvrage, ou qu'ils soient restés en dehors des limites de celle-ci. N'y a-t-il pas lieu, dans l'un et l'autre cas, de faire participer aux plus-values la collectivité qui, par ses dépenses, a provoqué leur apparition ?

La réponse ne fait aucun doute dans la première hypothèse envisagée. La collectivité paye une certaine somme en dédommagement des terrains qu'elle acquiert ; si la partie restante a augmenté de valeur, le propriétaire a touché plus que son dû : il se trouve posséder davantage après l'expropriation qu'auparavant. Il n'est pas juste que cette opération soit pour lui une source d'enrichissement.

Le problème est plus délicat pour les terrains situés en dehors de l'emprise. La collectivité n'a effectué aucun débours : si un propriétaire s'est trouvé tirer un bénéfice de l'opération, de quel droit viendra-t-elle lui en réclamer sa part ? Parlera-t-on d'équité ? Mais les travaux exécutés peuvent avoir causé une perte à d'autres propriétaires : par exemple s'il s'agit, comme c'est souvent le cas actuellement, d'une déviation de route destinée à éviter la traversée d'une agglomération, tous les commerçants de la localité seront lésés, car les automobilistes ne passeront plus devant leurs magasins. Et pourtant, il n'a jamais été

question d'obliger la collectivité à leur accorder un dédommagement. D'autre part comme le remarque M. DIRAT (1), si c'est un particulier qui entreprend des travaux dont le résultat sera un accroissement de valeur des immeubles voisins, il ne pourra demander aux propriétaires de ceux-ci de lui verser une indemnité. Il y a donc dans cette possibilité un privilège exorbitant de la puissance publique.

Cette dernière observation nous permet de dégager la justification réelle de cette récupération. Les deniers qui servent à payer les travaux sont des deniers publics, prélevés par conséquent sur la masse des contribuables. Tous doivent participer également à la charge d'une opération d'intérêt général. La récupération de la plus-value vise à rétablir l'égalité de tous devant les charges publiques, égalité un instant rompue au profit de quelques-uns.

Quoi qu'il en soit, le principe de la récupération de la plus-value a été admis dès l'origine, dans l'un et l'autre cas, par notre législation sur l'expropriation.

Plus-value de la parcelle restante de l'immeuble. — La matière resta régie, jusqu'en 1935, par l'article 51 de la loi du 3 mai 1841 qui disposait :

« Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité ».

Le principe était excellent, mais son application se révéla illusoire. Le jury ne s'inquiétait nullement, le plus souvent, de la plus-value acquise par la partie restante de l'immeuble, mais, comme ses décisions n'étaient pas motivées et qu'il pouvait toujours soutenir en avoir tenu compte, le contrôle de la Cour de Cassation ne pouvait s'exercer.

(1) *Op. cit.*

Le décret du 8 août 1935 s'efforça de faire appliquer ces dispositions. La Commission arbitrale fixe par deux décisions distinctes la valeur de l'immeuble exproprié, sans tenir compte de la plus-value, et le montant de cette dernière. L'indemnité versée sera la différence entre ces deux chiffres. De plus, le tribunal civil en appel, la Cour de Cassation sur pourvoi, auront loisir d'assurer, l'un en fait, l'autre en droit, la sanction de cette mesure.

Quelles conditions doit présenter la plus-value pour être récupérable ? Elle doit être à la fois immédiate, c'est-à-dire certaine dès à présent, et spéciale, c'est-à-dire s'appliquant à la partie restante de l'immeuble exproprié, et non à des immeubles voisins appartenant au même propriétaire.

Il faut enfin qu'une indemnité, si minime soit-elle, soit accordée (Cass. 10 mars 1914 — D. P. 1916-1-29). Cette solution résulte du texte de la loi : « le montant de la plus-value est déduit de celui de l'indemnité ». En pratique, l'Administration propose un franc symbolique lorsque l'indemnité se trouve entièrement absorbée.

En somme, la récupération de cette plus-value indirecte est relativement aisée ; cela tient à ce que l'Administration trouve en face d'elle un créancier. Il n'en va pas de même dans le cas où les terrains n'ont fait l'objet d'aucune emprise, car la collectivité est alors en position de créancière.

Plus-value acquise par un immeuble situé en dehors des limites des travaux. — Ce cas resta réglé, jusqu'en 1918, par l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 : « Lorsque... par l'ouverture de nouvelles voies, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou com-

munaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis ». Mais, poser un principe ne suffit pas ; en fait pendant les cent-dix ans où elle fut applicable, cette loi ne fut l'objet que de quinze tentatives d'application dont une seule put aboutir : la ville d'Embrun, en 1858, réussit à récupérer une plus-value de 7.750 frs. Encore fut-ce là un échec financier, car les frais de la procédure absorbèrent entièrement le bénéfice obtenu.

La mise en pratique de cette législation se heurtait en effet à trois ordres de difficultés : la complexité extrême de la procédure, qui débutait par un décret en Conseil d'Etat qui autorisait l'Administration à poursuivre la récupération, continuait par une expertise pratiquée par trois experts et s'achevait enfin par la décision d'une commission de sept membres, spécialement nommée pour chaque cas.

Une autre difficulté venait du manque de précision de l'expression « plus-value notable ». Le Conseil d'Etat rejeta plusieurs fois des demandes de récupération pour n'avoir pas jugé la plus-value suffisamment importante.

Enfin, l'Administration risquait de se voir déclarer forclosé quand elle réclamait l'indemnité. C'est ce qui se produisit lorsque la Ville de Paris tenta de récupérer une plus-value de 24 % douze ans après l'exécution des travaux : le Conseil d'Etat rejeta la demande.

Telle était la situation quand le législateur, en 1918, résolut de recourir, pour la récupération de la plus-value, à la procédure de l'expropriation par zone.

D'après le projet du gouvernement, l'expropriation

devenait le moyen normal de récupération de la plus-value : « Quelle que soit l'opération projetée », y lisait-on « l'expropriation peut s'étendre en dehors des immeubles qu'il est nécessaire d'acquérir, à ceux auxquels l'exécution des travaux doit procurer une notable augmentation de valeur ». Sans doute, puisqu'un droit de créance était reconnu à l'Administration sur des propriétés privées, était-il logique que le droit d'exproprier celles-ci lui fût accordé. Mais il était néanmoins difficile d'admettre que ce fût là le premier moyen. Aussi le Sénat renversa-t-il la règle : l'expropriation n'est plus que la procédure ultime de récupération : sa perspective doit constituer une menace pour le propriétaire et l'inciter à payer plus volontiers l'indemnité de plus-value qui lui est réclamée.

Voici en effet quelles étaient les règles posées par la loi du 6 novembre 1918 qui, d'ailleurs, dans leurs grandes lignes, sont toujours en vigueur :

Une loi ou un décret en Conseil d'Etat déterminait la zone où la procédure de récupération serait applicable et plus particulièrement les immeubles contre lesquels l'expropriation pouvait être poursuivie. Suivant quels principes était déterminée cette zone ? C'est la question des caractères de la plus-value récupérable.

La loi de 1918 posait trois conditions (qui furent maintenues d'ailleurs par le décret du 8 août 1935) : la proximité de l'ouvrage public projeté : c'était là une question de fait que devait étudier dans chaque cas l'Administration, sous le contrôle du Conseil d'Etat. — L'augmentation de valeur devait être à venir (ceci résultait de l'expression : les immeubles qui « doivent retirer de l'exécution des travaux une plus-value... »). Enfin cette plus-value devait être supérieure à 15 % : ce n'est que l'excédent de cette proportion qui était demandé.

La détermination des immeubles avantagés une fois faite, un règlement amiable était tout d'abord tenté. L'Administration notifiait aux intéressés le décret en Conseil d'Etat qui l'autorisait à poursuivre l'expropriation et indiquait le montant de l'indemnité de plus-value qu'elle réclamait (il faut noter que l'initiative de l'Administration a été maintenue pour ce cas par le décret du 8 août 1935). Dans la quinzaine, les intéressés devaient faire connaître leur acceptation, ou en cas de refus, le montant de leur offre. Si l'accord se révélait impossible, l'Administration citait les intéressés devant le Jury (la Commission arbitrale depuis 1935). Celui-ci devait se prononcer sur l'indemnité de plus-value due et sur l'indemnité éventuelle d'expropriation.

Sa décision ouvrait un délai de huit jours pendant lequel une option était ouverte aux parties. A qui profitait l'option ? La loi s'était efforcée de discerner celle qui avait le plus d'intérêt à l'exercer. D'où la discrimination suivante :

Si l'indemnité de plus-value fixée était inférieure à celle demandée par l'expropriant, c'était à ce dernier que revenait l'option. Il lui appartenait en effet de voir s'il pouvait se contenter d'une somme qu'il estimait insuffisante, ou s'il préférait chercher à obtenir mieux par une expropriation suivie d'une revente. Si au contraire l'indemnité était supérieure à la demande de l'Administration, celle-ci devait se déclarer satisfaite et c'était au propriétaire à fixer son choix.

La loi de 1918 ne donna pas les résultats attendus. Elle présentait en effet plusieurs inconvénients auxquels le décret du 8 août 1935 s'efforça de porter remède.

Tout d'abord, le décret qui autorisait les travaux devait désigner également les terrains à exproprier. Or, à ce mo-

ment, l'Administration est souvent en peine de déterminer exactement la plus-value qui résultera des travaux, et les immeubles auxquels elle profitera. Désormais, la plus-value peut être récupérée pour des travaux en cours d'exécution. En effet, l'utilité de l'expropriation est déclarée dans l'acte même qui déclare l'utilité des travaux, quelle que soit sa forme ; et c'est un décret en Conseil d'Etat, qui peut être ultérieur, qui désigne les immeubles atteints.

Un autre inconvénient de la loi de 1918 résidait dans les règles de la dévolution de l'option. Contrairement à ce qu'on aurait pu croire, l'Administration redoutait surtout que le Jury ne fixât trop haut l'indemnité due pour plus-value car alors le propriétaire, ayant l'option, demandait l'expropriation. Le montant de l'indemnité d'éviction étant en général très élevé lui aussi, la collectivité publique se trouvait obligée d'acquérir à fort prix des immeubles que bien souvent elle ne pouvait revendre qu'à perte.

Ces dispositions furent modifiées dès 1921 (le décret de 1935 se contentant d'adapter ces modifications à la procédure nouvelle). Actuellement, l'option appartient dans tous les cas au propriétaire ; dans les huit jours suivant l'expiration du délai d'appel, il doit faire connaître sa préférence, sans quoi il est censé préférer payer l'indemnité de plus-value. S'il opte pour l'expropriation, l'Administration peut dans les huit jours annoncer qu'elle renonce à poursuivre. Le propriétaire n'a droit pour ce fait à aucune indemnité. A défaut de renonciation, la procédure d'expropriation se poursuit normalement.

Comme le vœu de l'Administration est de voir le propriétaire accepter le plus fréquemment possible le paiement de l'indemnité de plus-value, le décret de 1935 donne à ce dernier des facilités particulières pour l'acquittement

de sa dette. Il peut remettre le paiement à la date de la première mutation de l'immeuble : en ce cas, l'Administration dispose d'un privilège pour la plus-value, qui prend rang après ceux énumérés à l'article 2103 du Code Civil (privilège du vendeur, du copartageant et de l'architecte). Il peut aussi s'acquitter par annuités : l'Administration peut alors prendre hypothèque pour les sommes dont le paiement est différé. En cas de mutation, le solde est immédiatement exigible.

Les propriétaires ne supportent aucun intérêt. Mais, quel que soit le mode de paiement, l'indemnité doit avoir été entièrement payée dans un délai de cinquante ans.

Enfin, un dernier défaut de la loi de 1918 était de n'être applicable qu'aux plus-values à venir et de laisser subsister, pour celles déjà acquises, la procédure archaïque de 1807.

Cette anomalie dura jusqu'à un décret du 30 octobre 1935 qui institua pour ce cas une procédure semblable à celle qui s'appliquait déjà aux plus-values à venir. Dans les deux ans de l'achèvement des travaux, un décret en Conseil d'Etat désigne les immeubles sur lesquels l'Administration est autorisée à poursuivre la récupération de la plus-value. L'expropriation n'est pas admise ; le propriétaire est tenu de payer l'indemnité fixée par la Commission arbitrale. Les facilités habituelles d'acquittement lui sont accordées.

En somme, la principale innovation des décrets de 1935 réside dans ces facilités de paiement accordées aux intéressés, et sur lesquelles l'Administration fondait de grands espoirs. Mais, comme le faisait remarquer M. DUEZ (1) au

(1) Paul DUEZ « Les récentes modifications apportées au régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique ». *Revue du droit public*, oct., nov., déc. 1935.

lendemain du vote de la loi, les sûretés que l'Administration est obligée de prendre en garantie de sa créance nuisent au crédit du propriétaire, et rendent moins attrayantes ces possibilités. D'autre part, la personne morale risquant de devoir attendre cinquante ans la récupération de la plus-value est peu encline à engager une procédure qui est restée complexe, pour n'aboutir peut-être à aucun résultat si, le propriétaire optant pour l'expropriation, elle renonce à poursuivre. La solution du problème reste encore à trouver.

Le paiement de la plus-value en nature. — Il nous reste à mentionner une disposition très intéressante incluse dans le décret du 27 juillet 1935 sur l'aménagement de la Région Parisienne : le paiement de la plus-value en nature, par l'intermédiaire du remembrement urbain.

Il arrive que dans une ville les limites des propriétés privées ne soient pas harmonieusement tracées : certaines parcelles sont si exiguës que toute construction s'y révèle impossible, tandis que des terrains voisins jouissent de dégagements inutiles. Si cette situation est relativement rare dans une ville ancienne, car des accords ont fini par intervenir entre les intéressés, elles sont beaucoup plus courantes après l'exécution de travaux d'aménagement : l'aspect d'un quartier a été bouleversé, des propriétés se sont trouvées coupées par une voie nouvelle, des emprises partielles ont amené une diminution appréciable de la consistance de certains terrains : il faut procéder au remembrement.

Ce problème n'était pas passé inaperçu du législateur de 1919. Lors de la discussion parlementaire, un député M. SIEGFRIED, avait déposé un amendement où on lisait : « Les propriétaires (touchés par le plan) devront se constituer en associations syndicales sous la présidence du

maire en vue de procéder à une répartition équitable des terrains à bâtir, ainsi que des subventions obtenues ». Cet amendement fut repoussé par la Commission. Le rapporteur, M. CORNUDET, fit remarquer qu'il suffisait de signaler aux maires tout l'intérêt que présentait cette procédure, et que leur influence sur leurs administrés suffirait à persuader aux propriétaires de se constituer en associations syndicales, sans emploi de la contrainte.

C'était faire trop confiance à la bonne volonté des intéressés : en fait, ce vœu était condamné à demeurer platonique. Comme le faisait remarquer M. SIEGFRIED en défendant son amendement, un peu ironiquement peut-être, mais très justement au fond : « ... Il arrive trop souvent qu'un propriétaire ayant un terrain difforme veut absolument le garder tel quel, sous prétexte que c'est un souvenir de famille : c'est un sentiment intéressant sans doute, mais qui doit se courber devant l'intérêt général ».

Quoi qu'il en soit, la persuasion s'étant révélée inefficace, le gouvernement essaya la contrainte, en inaugurant une procédure nouvelle.

Pour la réalisation des opérations prévues au projet régional ou à l'un des projets communaux de la Région Parisienne, la collectivité chargée de l'exécution des travaux peut demander que soit déterminée la « zone d'influence » de cette opération : c'est-à-dire la zone comprenant les propriétés appelées à bénéficier de l'ouvrage projeté. Cette zone peut être divisée en sections si à chaque section doit correspondre un tronçon de l'opération à entreprendre. La détermination de la zone est l'œuvre d'un décret en Conseil d'Etat.

Tous les propriétaires de parcelles comprises dans une zone (ou dans une section de zone) sont réunis en association syndicale. Mais il n'y a pas pour eux obligation

absolue d'entrer dans l'association : les parcelles de ceux qui refusent d'adhérer sont acquises par la collectivité chargée de réaliser l'opération.

C'est là une des faiblesses du texte. Evidemment, les rédacteurs du décret se trouvaient placés devant un problème délicat : il était difficile d'obliger les propriétaires consentants à acquérir les terrains des réfractaires, car cette perspective pouvait les inciter à refuser eux aussi. Mais, d'autre part, on arrive, avec la solution adoptée, à faire jouer à un organisme public un rôle d'agent immobilier, rôle auquel il n'est généralement pas préparé.

L'association syndicale dresse un projet de remembrement de tous les immeubles, bâtis ou non, situés dans une zone ou section de zone considérée. Ce projet doit être agréé par la collectivité intéressée ; si elle le rejette elle procède au remembrement d'office, suivant les règles prévues pour les régions dévastées. Le remembrement doit répondre à un double objet : éviter qu'aucune des parcelles restantes ne fasse obstacle, par sa forme ou son étendue, à un aménagement rationnel (ainsi par exemple, en bordure d'une rue nouvelle, il faut que les surfaces des maisons présentent une étendue suffisante pour être en rapport avec l'esthétique de la voie) ; et d'autre part abandonner à la collectivité l'assiette de l'ouvrage projeté (et c'est en ce sens qu'on peut parler de paiement en nature de la plus-value).

Mais le gouvernement n'a pas borné là ses prétentions : d'après l'article 12 du décret, les dépenses afférentes à la réalisation de l'opération projetée seront, dans une proportion fixée par le décret déterminant la zone, mise à la charge des propriétaires des immeubles remembrés. C'est là une voie dans laquelle les collectivités locales feront bien de ne s'engager que très prudemment : à vouloir trop de-

mander, elles risquent de voir la grande majorité des propriétaires réclamer l'expropriation, et de se trouver finalement embarrassées par la nécessité d'acquisitions massives.

Si la collectivité intéressée fait jouer cet article 12, la contribution aux frais est répartie entre les propriétaires syndiqués, au prorata de la plus-value rapportée à chacun par l'opération. Elle est recouvrée comme en matière de contributions directes, sur états dressés dans chaque commune par le Maire, arrêtés et rendus exécutoires par le Préfet. Elle peut être versée en cinq annuités sans intérêts ; son montant est garanti par le privilège du vendeur, transféré à la collectivité jusqu'à concurrence du chiffre de sa créance. En cas de vente du terrain, elle devient immédiatement exigible.

L'Administration fonde de grands espoirs sur l'avenir de cette procédure. Il ne faut pas se dissimuler pourtant que le remembrement urbain est encore beaucoup plus difficile que le remembrement rural ; à la campagne il est relativement aisé de trouver des terrains équivalents les uns aux autres, dans une ville il en va différemment, car, la superficie mise à part, ce qui fait la valeur des terrains, ce n'est plus leur fécondité, mais leur situation. D'où les difficultés parfois inextricables qui peuvent s'opposer aux échanges.

Certes, un tel problème est soluble, et l'exemple de l'étranger, et en particulier de l'Allemagne et des Etats-Unis où des réalisations remarquables ont abouti grâce au remembrement, nous en donne la preuve, L'avenir dira si l'Administration sait montrer aux propriétaires où est leur véritable intérêt (1).

(1) En Alsace-Lorraine, où une loi allemande permet aux communes de procéder au remembrement, des résultats intéressants ont déjà été obtenus.

SECTION II

L'EXPROPRIATION CONDITIONNELLE.

L'expropriation n'est qu'un moyen de réaliser des opérations en vue de la satisfaction de l'intérêt général. Mais si les charges qu'elle entraîne se révèlent trop lourdes, il peut y avoir disproportion entre l'avantage escompté et le sacrifice demandé aux contribuables. Mieux eût valu renoncer à l'opération.

Or, d'après la procédure ordinaire, aucune faculté n'est donnée aux personnes morales publiques de connaître à l'avance le montant des débours qu'elles auront à opérer. Naguère, surtout, les décisions du jury étaient imprévisibles ; les indemnités accordées par deux jurys pour des immeubles de même nature et de valeur équivalente étaient parfois extrêmement différentes. Les collectivités dont le budget ne présentait pas toute l'élasticité désirable en étaient souvent réduites à renoncer à des œuvres utiles ; car si elles voulaient les poursuivre, elles se lançaient dans l'aventure, et risquaient de voir l'avenir de leurs finances gravement compromis.

A cette situation fâcheuse vint porter remède l'institution de l'expropriation conditionnelle : celle-ci permet, en effet à l'Administration de renoncer au bénéfice de l'expropriation, si elle juge excessive les indemnités fixées. Au fond, ce n'est là qu'une extension de la faculté d'option reconnue à la personne morale dans le cas d'expropriation pour plus-value.

L'expropriation conditionnelle faisait l'objet de l'article 14 du projet primitif de la loi du 6 novembre 1918 ; mais pour hâter le cours de la discussion parlementaire,

le gouvernement renonça à cet article dont les dispositions furent reprises par la loi du 17 juillet 1921. Cette loi fut l'objet d'une refonte par les décrets des 8 août et 30 octobre 1935.

La fixation de l'indemnité a lieu avant l'arrêté de cessibilité du préfet. Celui-ci convoque à cet effet la Commission arbitrale et notifie dans la quinzaine la décision de celle-ci à l'Administration. Cette dernière dispose d'un délai de trois mois pour choisir entre trois partis :

— Renoncer à l'expropriation, et dès lors tout est fini (le silence de l'Administration pendant les trois mois équivaut à renonciation).

— Déclarer poursuivre l'expropriation conditionnelle, soit qu'elle fasse usage de son droit d'appel, soit qu'elle invite les particuliers intéressés à décider s'ils font usage du leur. Dans le mois qui suit l'expiration du délai d'appel ou le jugement du tribunal civil, elle doit faire connaître sa décision définitive.

— Déclarer qu'elle entend poursuivre la procédure d'expropriation ordinaire, sans attendre que l'indemnité fixée soit devenue définitive.

L'imprécision où se trouve le propriétaire en attendant la décision de l'Administration risque de lui causer un préjudice : il ne peut entreprendre de travaux dont il ne lui sera pas tenu compte en cas d'expropriation ultérieure ; il ne peut que difficilement louer son fonds ou l'aliéner. Une compensation lui est due. Aussi la Commission arbitrale, en même temps qu'elle détermine les indemnités éventuelles d'éviction, fixe une autre indemnité à allouer, au cas où l'Administration renoncerait à poursuivre l'expropriation, aux propriétaires qui justifieraient avoir subi un préjudice par suite de l'engagement

de la procédure. Cette indemnité ne peut être supérieure à 1 % de celle déterminée pour le principal, ni au total à 5.000 francs. Ces chiffres sont absolument arbitraires, comme d'ailleurs le caractère préalable de la fixation de cette indemnité, qui ne pourrait être évaluée avec précision qu'à la fin de la procédure. En somme, il s'agit là d'un forfait.

L'institution de la Commission arbitrale a retiré de son intérêt à l'expropriation conditionnelle ; des décisions fantaisistes sont moins à craindre que jadis. Cette procédure reste surtout utile pour les collectivités locales, que leurs ressources limitées contraignent à déterminer exactement le montant de leurs dépenses éventuelles.

SECTION III

L'INDEMNISATION DES SERVITUDES.

Puisque la propriété est reconnue et sanctionnée par nos lois, il semble que toute mesure qui a pour effet de restreindre les droits du propriétaire sur son fonds devrait donner lieu à indemnité. Et pourtant, le principe inverse peut également être défendu : la servitude établie peut n'être considérée que comme un mode de réglementation imposé à certains immeubles dans un intérêt général.

Quand on examine les solutions données à cette question par notre législation jusqu'au lendemain de la guerre, on voit que les deux conceptions ont tour à tour triomphé. Ainsi ne donnent pas lieu à indemnité : les servitudes non aedificandi qui grèvent les terrains situés à moins de cent mètres des cimetières (ordonnance du 7 mars 1808) et les terrains situés dans les zones militaires (loi des 8-10 juillet

1791 — 17 juillet 1814 — 10 juillet 1851) ; l'interdiction de laisser subsister des établissements dangereux et insalubres dont le fonctionnement est de nature à compromettre la santé publique (loi du 19 décembre 1917). Ouvrent au contraire droit à compensation : l'établissement d'une nouvelle servitude de halage (loi du 9 avril 1898) ; la servitude d'extraction de matériaux ou d'occupation temporaire (loi du 29 décembre 1892) ; la servitude d'appui télégraphique et téléphonique sur les propriétés privées (loi du 28 juillet 1885) ; la servitude d'appui de passage et d'ébranchage pour la distribution d'énergie électrique (loi du 15 juin 1906.).

Une première remarque s'impose : c'est sous les régimes autoritaires que sont instituées le plus fréquemment les servitudes ne donnant pas droit à indemnité. Mais cette observation ne saurait suffire, puisqu'aussi bien la loi sur les établissements dangereux et insalubres, par exemple, est de 1917.

Il faut dégager un autre critère. On peut dire, semble-t-il, que les servitudes qui s'imposent de manière absolue dans un intérêt d'ordre public n'ouvrent pas droit à indemnité, et que celles qui, tout en étant justifiées par l'intérêt de la collectivité, pourraient ne pas être établies sans que l'ordre public fût compromis ne peuvent être imposées sans indemnité à des particuliers. Critère vague et fuyant, d'ailleurs, susceptible de prêter à bien des interprétations.

Depuis la guerre, la législation évolue dans le sens d'un octroi moins facile des indemnités. En 1921, M. CHAUVÉAU, dans son rapport au Sénat sur le projet de loi établissant le régime des forêts de protection, écrivait encore :

« On a voulu mettre en doute la légitimité de l'indemnité destinée à compenser la servitude exceptionnelle imposée aux forêts protectrices, et même on a soutenu que,

puisqu'elle avait son origine dans la nécessité d'organiser une défense commune et profitable à tous, elle devait être supportée sans compensation comme d'autres servitudes imposées aux propriétés dans l'intérêt public...

« Si la théorie antidémocratique à laquelle il vient d'être fait allusion était acceptée, il serait curieux de connaître dans quelle catégorie on pourrait classer le droit de propriété laissé au possesseur d'une forêt de protection, après que ce droit aurait été amputé radicalement d'un de ses supports, le jus abutendi, et sectionné d'un autre, le jus utendi, à des hauteurs variables selon les circonstances, le tout sans compensation d'aucune sorte ».

Depuis lors, il semble que ces arguments aient perdu de leur valeur aux yeux du législateur, ou tout au moins qu'ils lui aient paru devoir s'incliner devant les difficultés financières qui caractérisent ces dernières années.

Servitudes donnant droit à indemnité. — La loi du 28 avril 1922 sur les forêts de protection prévoit, dans son article 5, l'octroi d'une indemnité lorsque le classement des forêts entraîne une diminution de revenus. A défaut d'accord direct avec l'Administration des Eaux et Forêts, les demandes sont portées devant le Conseil de Préfecture. De plus, nous avons vu que le propriétaire pouvait exiger l'expropriation si le classement emporte réduction de plus de 50 % de revenu.

La loi du 2 mai 1930, sur les sites et monuments naturels, accorde de même au propriétaire le droit de réclamer une indemnité dans les six mois du décret opérant le classement, si ce classement lui cause un dommage. La compétence appartient au juge de paix, avec faculté d'appel si le montant de l'indemnité excède 500 francs. S'il y a

lieu de recourir à l'expertise, il y est procédé par un seul expert.

Cette compétence du juge de paix est également prévue à défaut d'accord amiable avec l'Administration, par le décret du 30 octobre 1935 sur les servitudes de visibilité, qui reconnaît au propriétaire, dans son article 4, le droit à une indemnité compensatrice du dommage direct, matériel et certain. Mais la règle de l'expert unique n'est pas maintenue, et on peut le regretter : la procédure dans un tel cas doit être simple et peu coûteuse.

Servitudes ne donnant pas lieu à indemnité. — L'article 7 du décret du 30 octobre 1935 sur les terrains réservés le long des routes nationales dispose par contre : « L'assujettissement aux servitudes prévues par le présent décret ne donnera droit à aucune indemnité ».

Pourquoi cette divergence entre deux décrets pris à la même date par la même Administration ? Il est assez facile de l'expliquer.

Créer une servitude de visibilité, c'est imposer à un propriétaire un amoindrissement permanent de ses droits. Il est juste de lui accorder une compensation en argent.

Quant aux terrains réservés, il faut distinguer suivant la zone dans laquelle ils se trouvent :

Ceux qui sont situés dans les limites de l'emprise de la voie projetée, ne sont frappés que d'une servitude temporaire : dans un délai qui ne peut excéder trente ans, ils doivent être expropriés.

Pour ceux situés en bordure de la future route, les servitudes qui leur sont imposées sont de même nature que celles qui peuvent être établies par des projets d'aménagement urbains ou régionaux ; or, la tendance actuelle,

nous allons le voir, est de ne pas accorder de dédommagement pour celles-ci.

Les servitudes d'urbanisme. — La loi de 1919-1924 est muette sur la question de l'indemnisation des servitudes. Aucune décision contentieuse n'est intervenue sur ce sujet, mais tout donne à penser que le Conseil d'Etat suivra la doctrine de sa section de l'Intérieur qui, le 18 novembre 1924, a émis un avis ainsi conçu : (1)

« Etant donné le silence de la loi sur la question de savoir si l'établissement de ces servitudes est subordonné au paiement d'une indemnité au profit des propriétaires qui doivent en être grevés, cette question ne peut être tranchée que par application du principe général que tout acte de la puissance publique peut ouvrir un droit à réparation au profit des particuliers qui sont lésés, lorsqu'il résulte pour eux de cet acte un dommage direct, matériel, et certain.

« Il y aurait donc lieu de mettre les Municipalités profitant de leurs plans d'aménagement pour imposer des servitudes aux propriétés en garde contre les conséquences financières qu'elles encourent du fait de l'établissement de servitudes exagérées ».

Il est certain que cette perspective d'indemnisation risque de brider les communes dans l'élaboration de leurs programmes. Pour obvier à cet inconvénient, le décret du 25 juillet 1935 sur la Région Parisienne pose, en son article 15 une règle nouvelle .

« Sous réserve des dispositions des articles 5 et 6 (2), les servitudes réglementaires de voirie, d'hygiène et d'es-

(1) Sirey. Recueil général des lois et décrets, 1925, p. 91.

(2) Ces articles concernent les dispositions régissant l'alignement le long des voies à ouvrir ; nous en avons indiqué la teneur dans le chapitre : « La prévision de l'avenir ».

thétique touchant l'alignement et le retrait des bâtiments, par rapport à l'alignement entre diverses zones, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, le prospect des pièces habitables, la dimension des cours, etc... n'ouvrent aucun droit à indemnité.

«Les autres servitudes grevant spécialement certaines propriétés n'ouvrent un droit à indemnité qu'au profit des propriétaires et autres intéressés qui subissent de ce fait un dommage actuel, direct, et certain. Cette indemnité sera, à défaut d'entente amiable, fixée par le Conseil de Préfecture qui devra tenir compte de la plus-value procurée aux immeubles par la réalisation du projet d'aménagement ».

La formule de la distinction est un peu vague, et pourra donner lieu à des difficultés d'interprétation. Ainsi une servitude esthétique greève les immeubles riverains de toute une voie : pas d'indemnité. Mais si cette rue n'a que quelques maisons, n'y a-t-il pas là servitude grevant spécialement certaines propriétés ?

En tout cas, il y a là un nouvel effort pour rendre réalisables aux moindres frais des mesures souhaitables. Sans doute ne sont-elles applicables qu'à la seule Région Parisienne : mais des extensions par décret peuvent faire plus tard, du cas particulier, le cas général.

SECTION IV

LES DISPOSITIONS DE SAUVEGARDE.

L'expropriation a été si souvent une cause d'enrichissement pour ceux qu'elle atteignait que la spéculation n'a pas tardé à entrer en action. La seule perspective d'une

expropriation accroît la valeur des terrains, qui trop souvent passent des mains de leurs propriétaires primitifs dans celles d'agents d'affaires ou de sociétés immobilières spécialisées, qui, connaissant admirablement les possibilités que leur donne la procédure, s'efforcent d'obtenir une indemnité qui leur assure un important bénéfice. C'est au fond une des causes profondes qui expliquent l'échec de la tentative de récupération de la plus-value : au moment où l'Administration exproprie l'immeuble qui profite des travaux, la hausse s'est déjà produite et l'acquisition s'opère à un prix trop élevé pour qu'une revente ultérieure puisse être rémunératrice.

A plus forte raison cette tendance s'est-elle accentuée avec la politique récente de la prévision de l'avenir. Certains terrains devant être expropriés dans un délai de quinze ou de trente ans, leur valeur monte lentement et atteint souvent son point culminant au moment où l'Administration se décide à les acquérir : en voulant éviter des frais trop élevés, on n'arrive ainsi qu'à faciliter les manœuvres des spéculateurs.

Le décret du 8 août 1935 précise bien, comme nous l'avons vu, dans son article 45, que « les améliorations de toute nature qui auraient été faites à l'immeuble ne donnent lieu à aucune indemnité, si en raison de l'époque à laquelle elles ont été faites ou de toutes autres circonstances, il apparaît qu'elles ont été réalisées dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée » ; et que « sont présumées faites dans ce but, sauf preuve contraire, les améliorations postérieures à l'ouverture de l'enquête parcellaire ». De même cet article 45 prévoit-il encore qu'« il ne doit pas être tenu compte des contrats passés dans les mêmes conditions ni de la hausse spéculative, même constatée par des actes de vente, qui aurait été provoquée par l'annonce

des travaux ou leur réalisation partielle ». Mais ces dispositions ne peuvent constituer que des directives. Le texte pose le principe d'une discrimination qui peut se révéler difficile ; dans chaque cas particulier se pose une question de fait, et la réponse qui y est donnée dépend de la conviction personnelle des membres de la Commission arbitrale, et du Tribunal civil en appel.

Le gouvernement a jugé insuffisantes les garanties que lui accordait ce texte, et plusieurs articles du décret du 25 juillet 1935 sur les projets régionaux d'urbanisme contiennent des dispositions plus rigides « de sauvegarde ». (L'article 2 du décret sur l'aménagement de la Région Parisienne déclarant formellement ces articles applicables, il en résulte que les règles qu'ils contiennent pourront être étendues à tous les projets communaux).

Toutes les dispositions que nous avons mentionnées concernant le pouvoir donné au Préfet de surseoir à statuer ou de refuser son autorisation, s'agissant des demandes de création de lotissements, d'ouverture d'établissements classés, etc... susceptibles de rendre plus onéreuse ou plus difficile l'exécution du projet, sont au premier chef des mesures de sauvegarde, tout à fait justifiées d'ailleurs. Mais nous songeons surtout aux règles qui découlent de l'article 14, ainsi conçu :

« Lors des expropriations des immeubles atteints par les opérations prévues au projet régional ou au projet d'une des communes de la région, la Commission devra prendre pour base de ses évaluations la moins élevée des valeurs de ces immeubles d'une part à la date de la publication du décret constituant la région, d'autre part à la date de l'expropriation, telles que ces valeurs résulteront, soit des déclarations faites par les contribuables pour l'assiette des impositions, soit des évaluations adminis-

tratives non contestées ou rendues définitives en vertu des lois fiscales.

« Toutefois, cette disposition ne s'appliquera qu'autant que les expropriations seront poursuivies dans les délais de quinze et trente ans prévus par l'article 10 de la loi de 1919-1924 ».

Disposition utile pour l'Administration, sans doute, mais dont il faut, pour deux raisons, souligner la sévérité :

Tout d'abord, la valeur des terrains n'est pas stable ; elle varie avec les conditions économiques. Particulièrement aux époques d'insécurité monétaire que nous traversons, la règle que nous venons de voir peut entraîner des conséquences iniques : elle risque de conduire à payer en francs dévalués une valeur exprimée en francs appréciés (le caractère d'ordre public des lois monétaires interdirait en effet, à notre sens, d'accorder une indemnité compensatrice de la dévaluation).

Ensuite cette disposition prive le propriétaire, pour une durée qui peut atteindre trente ans, du droit d'apporter des améliorations à son fonds : la valeur de celles-ci, en effet, ne lui serait pas comptée. On a établi une présomption irréfragable que ces améliorations ne seraient faites que dans un but spéculatif, ce qui nous semble excessif.

Si injuste qu'elle nous paraisse, cette règle possède actuellement les faveurs du gouvernement : c'est ainsi que le décret du 30 octobre 1935 pose un principe identique pour les terrains riverains des routes nationales existantes, grevés d'une servitude non aedificandi : il n'est tenu aucun compte, au moment de leur acquisition, des plus-values procurées par les bâtiments élevés avec l'autorisation du Préfet ; et la base des évaluations doit être la moins élevée des valeurs des immeubles, d'une part à la

date du décret déclarant les terrains réservés, et d'autre part à la date de l'achat ou de l'expropriation.

Sans doute en cette matière était-il difficile de concilier les droits des particuliers avec les revendications légitimes de l'Administration. Le gouvernement n'a pris en considération que l'intérêt de cette dernière : il semble qu'il aurait pu nuancer sa solution, en admettant l'octroi au propriétaire d'une indemnité compensatrice de la privation de jouissance.

CONCLUSION

Nous nous sommes surtout placés, au cours de cette étude, au point de vue du juriste, et nous avons été ainsi amenés à faire de très sérieuses réserves sur le bien-fondé de certaines réformes récentes. Nous voudrions en terminant envisager le point de vue de l'Administration.

L'ancienneté d'un principe est peut-être un signe de son excellence ; ce n'est nullement une preuve de son adaptation aux circonstances du présent. Suivant l'expression de M. JEANNENEY (1), « la notion d'utilité publique marche avec les civilisations » ; les mesures qui en découlent doivent forcément à plus ou moins longue échéance, se modifier en fonction de son évolution.

Les services demandent une procédure qui leur assure à la fois la rapidité dans l'exécution et l'économie dans la réalisation. Si ces deux désirs sont aujourd'hui satisfaits, il est certain que les décrets récents n'ont pas manqué le but qu'ils s'étaient proposé.

Plus le programme de travaux d'une Administration se trouve chargé, et plus celle-ci cherche à en hâter l'exécution. Avec un souci très louable de l'intérêt général, elle s'efforce de satisfaire, dans le minimum de temps, le maximum de besoins. Nous ne voulons qu'un exemple des progrès réalisés depuis quelques années : la déviation de Villejuif, sur la route nationale n° 7, décidée en 1926, ne put être terminée qu'en 1935 ; à l'heure actuelle, les services estiment qu'une opération similaire, incluse dans

(1) Rapport JEANNENEY, *loc. cit.*

un programme de grands travaux ou déclarée d'utilité publique pour la défense nationale, pourrait être menée à bien en onze mois.

Mais si travailler rapidement permet de travailler plus, il ne faut pas que ce soit au prix d'un surcroît de dépenses excessif. A ce sujet, deux mesures récentes paraissent surtout devoir être efficaces. La substitution de la Commission arbitrale au jury permet de réaliser de notables économies ; les évaluations correspondent maintenant aux réalités, et, n'ayant plus la perspective d'obtenir plus que leur dû, les propriétaires acceptent plus volontiers de traiter de gré à gré avec l'Administration. D'autre part, et quoi qu'il soit encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur cette institution, la mise en jeu de la clause de sauvegarde permettra sans doute d'obtenir d'appréciables résultats.

« Dans un Etat parfait », a écrit M. DEBRÉ (1), « toute la législation, droit privé comme droit public, devrait être régulièrement contrôlée et refondue ». Le législateur jusqu'ici n'avait su apporter que des modifications de détail à notre loi sur l'expropriation, alors qu'une réforme d'ensemble s'imposait. Indéfiniment retardée, la réalisation de celle-ci a semblé plus brutale ; elle n'en était pas moins plus nécessaire.

(1) DEBRÉ « La nouvelle procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique d'après le décret du 8 août 1935 ». D.H., 7 novembre 1935.

Vu : le Doyen de la Faculté,
Edgard ALLIX.

Vu : le Président de thèse,
Joseph BARTHELÉMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Sébastien CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- BELIN (Jean). — *Recherches sur la notion d'utilité publique en droit administratif français*. Thèse Paris, 1933.
- BELLET (Daniel) et DARVILLE (Will). — *Ce que doit être la cité moderne*. Paris, 1914.
- BONDE (André). — *Traité pratique de l'aménagement, de l'extension et de l'embellissement des villes et des lotissements*. Paris, 1927.
- CAZENAVETTE. — *Extension des villes et Lotissements. — Projets régionaux d'urbanisme*. Thèse Montpellier, 1936.
- COMTE (Auguste). — *Système de politique positive*.
- COUTURAUD. — *Guide pratique pour la construction, l'extension, l'aménagement et l'embellissement des villes et des communes rurales*. Paris, 1914.
- DIRAT (Joseph). — *L'expropriation par zone*. Thèse Toulouse, 1921.
- DUGUIT (Léon). — *Les transformations générales du droit depuis le Code Napoléon*.
- HAURIOU (Maurice). — *Principes du droit public*. Paris, 1916.
- LAVEDAN (Pierre). — *Qu'est-ce que l'urbanisme ?* Paris, 1926.
- MADRE (André). — *La propriété forestière et les limitations apportées aux droits des propriétaires*. Thèse Paris, 1926.
- MILHAUD (Jean) et BARDI (Max). — *Le plan Cornudet. — Son application sur la Côte-d'Azur*. Nice, 1933.
- MONSARRAT (Gaston). — *Traité des voies urbaines*.
- ROLLAND (Louis). — *Précis de droit administratif*. Paris, 1937.
- SERRES (Fernand). — *La loi du 2 mai 1930 sur les sites pittoresques*. Thèse Paris, 1937.

II. — PÉRIODIQUES. — RECUEILS

Dalloz Hebdomadaire.

Dalloz Périodique.

Duvergier (Collection des lois et décrets).

Gazette du Palais.

Isambert (Recueil des anciennes lois françaises).

Journal Officiel.

Lois Nouvelles.

Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat.

Sirey (Recueil général des lois et décrets).

III. — ARTICLES DE REVUES

DAUTRY (Raoul). — L'urbanisme et les décrets-lois (*Urbanisme*, oct.-nov. 1935).

DEBRÉ (Michel). — La nouvelle procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique d'après le décret du 8 août 1935 (*D. H.*, 7 novembre 1935).

— Les nouvelles procédures spéciales d'expropriation d'après les décrets des 8 août et 30 octobre 1935 (*D. H.*, 7 mai 1936).

DUEZ (Paul). — Les récentes modifications apportées au régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique (*Revue du Droit Public*, 1935).

MONSARRAT (Gaston). — L'urbanisme au point de vue administratif (Les Cahiers du redressement français, n° 16, *l'Urbanisme*).

PROST (Henry). — L'urbanisme au point de vue technique (*eod. loc.*).

PUGET (Henry). — L'urbanisme, l'aménagement de la Région Parisienne et les décrets-lois (*Urbanisme*, oct.-nov. 1935).

ROLLAND (Louis). — Les tendances nouvelles en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (*Revue du Droit Public*, 1912 et 1914).

— Le remaniement du régime de l'expropriation (*Revue du Droit Public*, 1919).

SELLIER (Henri). — Préface à la revue *Urbanisme* d'oct.-nov. 1935.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	7

PREMIÈRE PARTIE

Extension des causes

CHAPITRE PREMIER. — L'URBANISME. — L'AMÉNAGEMENT DES VILLES	23
CHAPITRE II. — L'URBANISME (<i>suite</i>). — LES LOTISSE- MENTS	42
CHAPITRE III. — L'URBANISME (<i>fin</i>). — LES PROJETS RÉ- GIONAUX D'URBANISME	52
CHAPITRE IV. — HYGIÈNE, QUESTIONS SOCIALES, ESTHÉTI- QUE	64
Section I. — <i>L'hygiène</i>	64
Section II. — <i>Mesures d'intérêt social : L'édification d'habitations rurales pour familles nombreuses et nécessiteuses</i>	66
Section III. — <i>Les préoccupations esthétiques : la protection des monuments naturels et des sites.</i>	67
CHAPITRE V. — LES SERVITUDES D'INTÉRÊT COMMUN.....	78
Section I. — <i>Les forêts de protection</i>	78
Section II. — <i>Les servitudes de visibilité</i>	80
CHAPITRE VI. — LA DÉFENSE NATIONALE.....	83
Section I. — <i>Les travaux d'aménagement</i>	83
Section II. — <i>L'expropriation des inventions</i>	84
CHAPITRE VII. — LA NOTION D'UTILITÉ PUBLIQUE ET LES ENTREPRISES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	86

DEUXIÈME PARTIE

Évolution des modalités d'application

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE	93
CHAPITRE II. — LA PROCÉDURE DE L'EXPROPRIATION.....	101
CHAPITRE III. — L'EXTENSION DE L'EMPRISE DANS L'ESPACE : L'EXPROPRIATION PAR ZONE.....	120
CHAPITRE IV. — L'EXTENSION DE L'EMPRISE DANS LE TEMPS : LA PRÉVISION DE L'AVENIR.....	129
CHAPITRE V. — LA LIMITATION DE LA CHARGE IMPOSÉE AUX FINANCES PUBLIQUES.....	148
Section I. — <i>La récupération de la plus value résultant des travaux publics</i>	149
Section II. — <i>L'expropriation conditionnelle</i>	161
Section III. — <i>L'indemnisation des servitudes</i>	163
Section IV. — <i>Les dispositions de sauvegarde</i>	168
CONCLUSION	173
BIBLIOGRAPHIE	175

